

**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

---

R. TCU, Brasília, v. 30 , n. 80, abr/jun 1999

### **Responsabilidade Editorial**

Instituto Serzedello Corrêa  
Serviço de Editoração e Publicações - Sedip  
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7  
70760-527 Brasília-DF  
Fone: (61) 340-3215 e 340-3217

### **Fundador**

Ministro Iberê Gilson

### **Supervisor**

Ministro Humberto Guimarães Souto

### **Conselho Editorial**

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

### **Divisão de Pesquisa e Publicações**

Lúcia Helena Serejo Galeotti

### **Serviço de Editoração e Publicações**

Cilma Helena Villela Blumm Ferreira

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

### **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



---

## BIOGRAFIA DE RUI BARBOSA

---



No ano em que se comemora o sesquicentário de nascimento de Rui Barbosa, o Tribunal de Contas da União vem homenagear esse ilustre brasileiro, criador, patrono e intérprete desta Corte de Contas, cujas lições de estadista e homem público servem como referência até os dias atuais.

Rui Barbosa nasceu em 5 de novembro de 1849, em Salvador, Bahia, filho de João José e Maria Adélia Barbosa de Oliveira. Cedo se destacou como orador, pronunciando em 1865, no Ginásio Baiano, onde estudava, seu primeiro discurso público. No ano seguinte, com 16 anos, ingressa na Faculdade de Direito do Recife transferindo-se, em 1868, para a Faculdade de Direito de São Paulo.

Defensor da libertação dos escravos, publica seu primeiro artigo abolicionista em 1869, no jornal Radical Paulistano, por ele criado. Em 1870, apresentou à Loja América - sociedade maçônica à qual era filiado - projeto de educação popular e libertação de crianças do sexo feminino nascidas de escravas pertencentes aos maçons. No mesmo ano se diploma Bacharel em Direito e regressa à Bahia. Em 1872, inicia carreira de advogado, passando a colaborar no jornal Diário da Bahia.

Em 1876, casa-se com Maria Augusta Viana Bandeira, de tradicional família baiana, elegendo-se dois anos depois deputado provincial na Bahia. No final do mesmo ano é eleito deputado geral para a Câmara do Império como representante daquele Estado, cargo para o qual é reeleito em 1881. Em sua atuação na Câmara do Império, redige o projeto de reforma eleitoral conhecido como "Lei Saraiva", que previa a substituição do sistema vigente de eleições indiretas pelo voto direto. Apresenta, também, parecer e projeto de reforma do ensino secundário e superior e, posteriormente, do ensino primário.

No ano de 1884, recebe de D. Pedro II o título de Conselheiro pelos serviços prestados à causa da instrução pública. Redige, então, o projeto de lei e parecer sobre a emancipação progressiva dos escravos, conhecido como "Projeto Dantas". Este projeto foi rejeitado na Câmara por dar liberdade aos escravos, a partir dos 60 anos, sem indenizar os senhores.

Com a proclamação da República, em 1889, é nomeado vice-chefe do Governo Provisório e Ministro da Fazenda, elaborando quase todos os atos iniciais do novo regime, inclusive redigindo o texto definitivo do projeto da Constituição Republicana. Foi a Carta Magna de 1891 que elevou à categoria de órgão constitucional o Tribunal de Contas da União, já instituído pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, sob inspiração do próprio Rui Barbosa.

Em 1890, elege-se Senador pela Bahia demitindo-se, no ano seguinte, do Governo Provisório. Em 1892 impetra, no Supremo Tribunal Federal, o primeiro *habeas-corpus* da República, em favor dos presos políticos perseguidos pelo Presidente Floriano Peixoto, além de reeleger-se Senador pelo seu Estado. No ano de 1893, após tornar-se sócio e diretor do Jornal do Brasil, é obrigado a se exilar na Inglaterra por sua oposição aberta a Floriano Peixoto, que tinha mandado fechar aquele jornal por um ano. Ao regressar do exílio em 1895, retoma as atividades de advogado, jornalista e político.

Eleito relator da Comissão Especial do Senado, em 1902, apresenta parecer sobre o projeto de Código Civil elaborado por Clóvis Beviláqua, em que questiona o estilo e a gramática do projeto, iniciando a polêmica que resultou em sua célebre "Réplica". No ano seguinte foi nomeado para a representação brasileira na "Questão do Acre", envolvendo limites territoriais entre Brasil e Bolívia, mas ficou pouco tempo nessa função por discordar da decisão tomada pelo Barão do Rio Branco a favor da indenização pelo território em litígio.

Em 1907, Rui Barbosa foi nomeado delegado e embaixador extraordinário e plenipotenciário do Brasil para a Conferência de Paz em Haia, Holanda. Nesta assembléia diplomática internacional recebeu por sua atuação o cognome "Águia de Haia".

Um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras, que presidiu a partir de 1908, sucedendo Machado de Assis, Rui defendeu a educação como um dos pontos fundamentais da modernidade e da conscientização de direitos.

Depois de passar por cargos públicos como de deputado, vice-chefe de governo provisório que operou a transição entre a monarquia e a república, ministro da Fazenda e senador, em 1909, concorre à presidência da República, iniciando a campanha civista. Mesmo tendo sido aclamado pelo eleitorado, perde a eleição para o candidato militar Hermes da Fonseca, resultado que contesta no Senado, por acreditar ter sido fraudado. Apresenta, também, à época, projeto de anistia para os marinheiros que participaram da "Revolta da Chibata".

Nomeado embaixador extraordinário e plenipotenciário do Brasil nas comemorações do Centenário da Independência da Argentina, em 1916, proferiu na Faculdade de Direito de Buenos Aires a conferência conhecida como "O Dever dos Neutros". Em 1917, participa de manifestações populares contra a agressão aos navios brasileiros pelos alemães. No mesmo ano participa, ainda, convocado pelo Presidente Venceslau Brás, da reunião em que se decide revogar a neutralidade do Brasil decretada no início da 1ª Guerra Mundial.

Em 1918, é homenageado pelos 50 anos de atividades políticas e contribuições ao país, comemorados com o Jubileu Cívico.

Nas eleições de 1919, candidata-se novamente à Presidência da República pela oposição, divulgando plataforma com avançado plano de reformas para o país, em que destaca a questão social. A eleição é vencida por Epiácio Pessoa. Ainda nesse ano, participa da campanha sucessória na Bahia. No ano de 1920, escreve, como paraninfo dos bacharelados da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, em São Paulo, o famoso discurso "Oração aos Moços", em que se revelou sereno, sábio e amadurecido pela sua trajetória de vida.



No ano de 1921, é eleito, pela Liga das Nações, Juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional de Haia, com a maior votação dentre todos os candidatos.

Rui Barbosa faleceu em 1º de março de 1923, aos 73 anos de idade, e foi enterrado no Rio de Janeiro com honras de Chefe de Estado. Em 1949, no centenário de seu nascimento, seus restos mortais foram trasladados para o Tribunal de Justiça de Salvador, cujo Fórum hoje se chama Rui Barbosa.



---

## SUMÁRIO

---

<b>DOCTRINA</b>	<b>15</b>
O CONTROLE DOS ATOS DE GESTÃO E SEUS FUNDAMENTOS BÁSICOS Francisco Carlos Ribeiro de Almeida .....	17
A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS Pedro Ângelo Figueirêdo .....	51
<b>ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU</b>	<b>59</b>
5º BEC - RECURSO CONTRA ACÓRDÃO JULGANDO REGULARIDADE DE CONTAS - Recurso de Revisão Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça .....	61
TRT/SP - AUDITORIA OBJETIVANDO VERIFICAR A COMPATIBILIDADE ENTRE OS CRONOGRAMAS FÍSICO E FINANCEIRO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO FÓRUM TRABALHISTA - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi .....	69
TST - ACIDENTE DE TRÂNSITO ENVOLVENDO VEÍCULO OFICIAL - Tomada de Contas Especial Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi .....	130
TCU - IMPLEMENTAÇÃO DE <i>HOMEPAGE</i> - Projeto de Instrução Normativa Ministro-Relator Valmir Campelo .....	135
SEÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ – REQUISIÇÃO DE SERVIDORES SEM AMPARO LEGAL - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto .....	182
MEX - POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO FUNDO DO EXÉRCITO EM TÍTULOS DO TESOURO NACIONAL - Consulta Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha .....	196
DNER – CORREIÇÃO ORDINÁRIA NA PROCURADORIA DO 19º DISTRITO RODOVIÁRIO FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL - Representação Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto .....	202
FNDE – PRODUTIVIDADE E EFETIVIDADE DA ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS - Relatório de Auditoria de Desempenho Ministro-Relator Homero Santos .....	223
MINISTÉRIO DA SAÚDE - COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE O TCU E O REINO UNIDO - Auditoria de Desempenho Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto .....	234

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - OBRAS DE CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA BR – 174 - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Benjamin Zymler .....	247
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPERANTINA/PI - REPASSES DO SUS, CONVÊNIOS E <i>ROYALTIES</i> - Relatório de Auditoria Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo .....	316
IBAMA - DISPENSA DE LICITAÇÃO E CONSEQÜENTE CONTRATAÇÃO DIRETA DE FUNDAÇÕES DE APOIO VINCULADAS A UNIVERSIDADES PARA SERVIÇOS NA ÁREA DE PROCESSAMENTO DE DADOS - Representação Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha .....	328
BNDES - PRÊMIO DE ÊXITO E SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DO PND - Estudo sobre o Instituto do Prêmio de Êxito, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização - PND Ministro-Relator Valmir Campelo .....	343
STN – SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS CONTRA A UNIÃO - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Adylson Motta .....	356
MUNICÍPIO DE BACURI/MA - OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS E INEXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO EM CONVÊNIO - Tomada de Contas Especial Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo .....	397

---

**ATOS NORMATIVOS** **403**

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28, DE 5 DE MAIO DE 1999 Estabelece regras para a implementação da <i>homepage</i> Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98 .....	405
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 19 DE MAIO DE 1999 Dispõe sobre acréscimo de parágrafos aos artigos 18, 24 e 25 da Instrução Normativa TCU nº 12/96 .....	417

---

**DESTAQUE** **419**

ABERTURA DO SEMINÁRIO SOBRE DESESTATIZAÇÃO Ministro Iram Saraiva .....	421
DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES Ministro Marcos Vinícios Vilaça .....	426

DISCURSO PRONUNCIADO NA CERIMÔNIA DE POSSE DO DR. WALTON ALENCAR RODRIGUES NO CARGO DE MINISTRO DO TCU Procurador-Geral, em exercício, Lucas Rocha Furtado .....	431
DISCURSO DE POSSE Ministro Walton Alencar Rodrigues .....	434
DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO PROCURADOR-GERAL LUCAS ROCHA FURTADO Ministro Walton Alencar Rodrigues .....	437
DISCURSO DE POSSE Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado .....	440
<b>DECISÕES JUDICIAIS</b>	<b>445</b>
MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.733-8 - STF .....	447
MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.548-8 - STF .....	448
<b>ÍNDICE</b>	<b>449</b>



---

## **DOCTRINA**

---





---

## O CONTROLE DOS ATOS DE GESTÃO E SEUS FUNDAMENTOS BÁSICOS

---

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

### I. Controle político ou parlamentar direto

*Trata-se de atribuições/competências do Congresso Nacional e de suas casas (Câmara e Senado) ou do Parlamento para dispor sobre todas as matérias de competência da União, dispensada a exigência da sanção do Presidente da República. No Brasil, o controle político ou parlamentar está definido na Constituição Federal (Art. 49, 51 e 52).*

*Competências Exclusivas do Congresso Nacional no âmbito Federal (Constituição Federal), das Assembléias Legislativas nas esferas Estaduais (Constituição Estadual) e das Câmaras Municipais nas esferas municipais (Lei Orgânica)*

*A cargo dos órgãos legislativos das diferentes esferas políticas, a saber: o Congresso Nacional na esfera federal, as Assembléias Legislativas nos estados federais e as Câmaras de Vereadores na instância municipal.*

**I.1.** Entre outras ações, o controle político a cargo do Congresso Nacional e de suas casas é executado por meio de:

- sustação de atos e contratos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V);
- convocação de Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada (artigo 50, “Caput”);
- apresentação de requerimentos de informações a Ministro de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento, no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas (art. 50, parágrafo 2º);
- instituição de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, e suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que se promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (parágrafo 3º, art. 58);
- autorizações ou aprovações do Congresso necessárias à execução de atos concretos do Poder Executivo;

---

1. Secretário de Contas do Governo e Transferências Constitucionais do TCU.

- julgamento anual das contas prestadas pelo Presidente da República e apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo (inciso IX, art. 49);
- fiscalização e controle diretamente, ou por qualquer de suas casas, dos atos do Poder Executivo, incluindo os da Administração indireta (art. 49, X);
- suspensão e destituição do Presidente da República e dos Ministros de Estado pela prática de crimes de responsabilidade;
- instauração de Procedimento de Tomada de Contas do Presidente da República quando não apresentados ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa (51, II);
- escolha de dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União (XIII, 49);
- resolução definitiva sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- autorizações para assunção do cargo, após indicação do chefe do Poder Executivo, de Ministros de Tribunais Superiores e do presidente do Banco Central;
- suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 52, X) e outros;
- ações que podem requerer a intervenção do órgão técnico de controle externo.

## **II. Controle jurisdicional**

A cargo do Poder Judiciário. No Brasil a Constituição Federal estabeleceu o princípio da unicidade de jurisdição e esta é própria do Poder Judiciário.

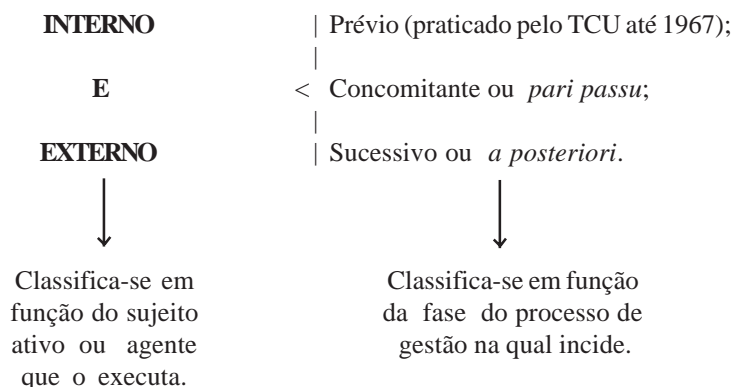
**JURISDIÇÃO:** É a função de julgar a pretensão, dando a cada um o que é seu. É o **poder-dever** do Estado de tutelar a ordem jurídica, consistindo nisso a tutela jurisdicional (CF, art. 5º, II e XXXV).

## **III. Controle técnico-administrativo ou controle externo dos atos de gestão**

### **III.1. Objetivos:**

- avaliar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados pelos gestores e demais agentes políticos e administrativos dos órgãos/entidades públicas;
- examinar, informar e julgar todos os atos e fatos relativos à captação (receitas) e alocação (despesas) de recursos públicos, determinando ou recomendando a adoção das medidas necessárias à efetiva observância dos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade, legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na administração pública.

### III.2. Classificação:



### III.3. O controle da legitimidade, da legalidade e da economicidade e os princípios da eficiência, eficácia e efetividade no controle

A Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 70, Seção IX, que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, estabelece que “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. Desta forma introduz-se no Controle Externo, os conceitos/princípios da **legitimidade** e **economicidade**, além do princípio da legalidade, já consagrado.

Inobstante a Constituição brasileira e a Lei orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92) não terem consagrado os princípios da **eficácia** e **efetividade** estes estarão sempre presentes em qualquer trabalho de Auditoria Operacional a cargo dos órgãos de Controle e serão objeto de análise nos próximos segmentos. O Princípio da **eficiência** na Administração Pública foi introduzido no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98 (art. 37 da CF/88).

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**, e, também ao seguinte:

...”

**A seguir excertos do trabalho publicado pelo Professor Ricardo Lobo Torres na Revista de Direito Administrativo - Out/Dez-1993:**

### **a) A legitimidade do Estado moderno**

*A questão da legitimidade vem-se colocando com particular intensidade entre nós a partir da redemocratização plena levada a efeito pela Constituição de 1988.*

*Dessa afirmativa não se deve concluir que antes o problema não tivesse importância ou não fosse discutido. Só que o seu conceito derivava de duas posições básicas e antagônicas, ambas de cunho positivista, que serviam para justificar o próprio autoritarismo e que empolgaram o nosso direito público nas últimas décadas. De um lado a concepção de Max Weber, que pretendia chegar à legitimidade pela via empírica e não normativamente, passando dos problemas da eficácia formal do poder para o da dominação - racional (=legal), tradicional ou carismática - na qual prepondera o aspecto de obediência espontânea e de crença na legitimidade. De outra parte a doutrina de Kelsen, que procurava superar as “ideologias da legitimidade” identificando o Estado com o Direito, entendido como ordenamento coercitivo da conduta humana, sobre o qual a moral e a justiça nada têm a dizer, com o que restringia o princípio da legitimidade à questão da competência dos órgãos ou da validade da norma, sempre dependentes de uma norma superior do ordenamento.*

*A Constituição de 1988, que contém inúmeros defeitos, possui pelo menos a grande virtude de declarar com clareza os direitos fundamentais e de proclamar princípios como os da moralidade e da legitimidade. Com isso abriu novas perspectivas para a reflexão jurídica, que começa a se afastar da idéia de uma legitimidade apoiada na norma ou no fato social para buscá-la nos próprios valores.*

*De feito, a legitimidade do Estado moderno tem que ser vista sobretudo a partir do equilíbrio e harmonia entre valores e princípios jurídicos afirmados por consenso. A aceitação da norma e a obediência ao seu comando, que afinal de contas sintetizam a própria legitimidade, resultam do acordo social a respeito da sua adequação a valores éticos e princípios de direitos em permanente interação. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que vem examinando com proficiência o tema da legitimidade e da moralidade, diz que a substância da legitimidade “está na axiologia que suporta um sistema juspolítico; o conjunto de valores que, aceitos, é capaz de gerar um onímodo poder social que, até certo ponto, poderá minimizar o exercício de sua expressão física - o poder.”*

### **b) O Tribunal de Contas e a legitimidade na Constituição de 1988**

*A Constituição Financeira, que abrange as normas sobre o crédito público e o orçamento (arts. 163-169) e sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70-75), é um subsistema elaborado em estrita consonância com os avanços do constitucionalismo de nações mais desenvolvidas e plenamente ajustado à modernidade.*

*Tais observações valem inclusive para as normas sobre o Tribunal de Contas. As Constituições da Alemanha (1949, reformulada em 1967 e 1969), da Itália*

(1947) e da Espanha (1978) já haviam trazido inúmeros aperfeiçoamentos no campo do controle de contas. Na década de 80 foram introduzidas modificações substanciais nas legislações de vários países (Suécia, Inglaterra, Suíça, Estados Unidos, Canadá) e ainda continua, em outros, a discussão sobre a necessidade de reforma. A perspectiva oferecida pelo direito comparado torna-se, pois, relevante para o exame do novo papel da Corte de Contas.

No texto de 1988 surge a novidade do controle da “legalidade, economicidade e legitimidade”. As Constituições anteriores se referiam, apenas incidentalmente, ao controle da legalidade. Agora o Tribunal de Contas estende a sua ação também à economicidade e à legitimidade. Diz o 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.”

O dispositivo encontrou uma primeira inspiração no art. 114 da Constituição de Bonn:

“2. O Tribunal Federal de Contas, cujos membros possuem a independência judicial, controlará as contas assim como a **economicidade** e a legalidade da gestão orçamentária e econômica.

Aproxima-se, também, da Constituição da Itália:

“Art. 100 - O Tribunal de Contas (Corte dei Conti) exerce o controle preventivo quanto à **legitimidade** dos atos do Governo, como também sobre a exatidão do balanço do Estado.”

Tem pontos de contato, igualmente com o art. 31 da Constituição da Espanha:

“2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de **eficiencia y economía**.”

A norma do art. 70 da Constituição Federal de 1988 distingue entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade), sintetizadas no controle da moralidade (legitimidade), isto é, estabelece o controle externo sobre a validade formal, a eficácia e o fundamento da execução orçamentária. Mas o controle da legalidade não se exaure na fiscalização formal, senão que se consubstancia no próprio controle das garantias normativas ou da segurança dos direitos fundamentais; o da economicidade tem sobretudo o objetivo de garantir a justiça e o direito fundamental à igualdade dos cidadãos; o da legitimidade entende com a própria fundamentação ética da atividade financeira. De modo que o estudo sobre o papel institucional do Tribunal de Contas deve-se iniciar necessariamente pelo exame do relacionamento entre as finanças públicas e os direitos fundamentais.

### ***c) O controle da legitimidade***

*O controle da legitimidade é o que se exerce sobre a legalidade e a economicidade da execução financeira e orçamentária. As finanças públicas no Estado Social de Direito, que, ao contrário do Estado Guarda-noturno ou do Estado Liberal do século passado, tem a sua dimensão intervencionista e assistencialista, não se abre apenas para a tomada de contas ou para o exame formal da legalidade, senão que exige também o controle de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo/benefício a ver se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico.*

*O aspecto da legitimidade, por conseguinte, engloba os princípios constitucionais orçamentários e financeiros, derivados da idéia de segurança jurídica ou de justiça, que simultaneamente são princípios informativos do controle. A análise do exato cumprimento do princípio da capacidade contributiva, que manda cobrar impostos de acordo com a situação de riqueza de cada um, do princípio da redistribuição de rendas, que proclama a necessidade da justiça redistributiva, do princípio do equilíbrio financeiro, que postula a adequação entre receita e despesa para a superação das crises provocadas pelo endividamento público, por exemplo, participam do controle de legitimidade.*

*O controle de legitimidade, que é da própria moralidade, só agora se positivou na Constituição, mas já era reclamado há muito pelos juristas brasileiros.*

*Indubitável que a novidade constitucional do controle do aspecto da legitimidade significa a abertura para a política. Entenda-se: não para a política partidária nem para a pura atividade política ou discricionária, mas para a política fiscal, financeira e econômica. O intervencionismo e a ampliação do papel do Estado atual acarretam a necessidade das decisões políticas, da implementação de políticas e o aperfeiçoamento da política do bem-estar (public policy, public purpose), seja na via da elaboração dos planos e do orçamento, seja no momento posterior do controle de sua execução, que não pode deixar de ser político, finalístico, valorativo e balizado constitucionalmente pelos princípios financeiros. O aspecto político do controle se estende também ao Tribunal de Contas, que, sobre exercer fiscalização idêntica à do Congresso quanto à legalidade e economicidade da gestão financeira, precisa dotar as suas decisões do mesmo conteúdo e extensão dos atos administrativos que controla, sem todavia, substituir as decisões da política econômica pelas suas preferências. Há que se distinguir entre o controle dos objetivos das decisões políticas, vedado à corte de Contas, e o controle das contas dos órgãos políticos ou das premissas constitucionais legalidade e economicidade das decisões políticas, plenamente compatível com a nova estrutura democrática do País.*

#### **d) A legitimidade do controle**

*A abertura do controle financeiro para a política, que sempre foi motivo de grande controvérsia, torna-se possível, repita-se, diante da reforma constitucional que autoriza o controle dos aspectos da legitimidade e da economicidade. Pesava sobre o Tribunal de Contas, como ademais sobre o Banco Central e até sobre o próprio poder Judiciário, a suspeita de falta de legitimação para as decisões políticas, por ausência de representação popular na investidura de seus membros; hoje a Constituição eliminou o problema, como prever expressamente o controle da legitimidade, que tem entre as suas conseqüências o controle incidental da constitucionalidade das leis. A questão se resolve sob a ótica dos princípios superiores da democracia e da divisão de poderes.*

*O dispositivo constitucional que prevê o controle da legitimidade (art. 70) deve ser lido em conjunto com outras normas, especialmente a que declara: “qualquer cidadão partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (art. 74, § 2º) e a que determina: “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da Lei”(art. 31, § 3º). Quer dizer: a legitimação popular para deflagrar o processo de controle externo dá legitimidade política ao Tribunal de Contas. Nesta década final do Século XX cresce a importância da participação popular sobre os mecanismos institucionais do Estado para a garantia da liberdade e a promoção da justiça social. E, nesse contexto, sobe de ponto a relevância do Tribunal de Contas no campo das garantias institucionais e processuais da liberdade.*

#### **e) O controle da legalidade**

*O controle da validade formal se concentra sobre a legalidade dos atos e operações necessárias à execução do orçamento. Mas não se esgota na legalidade estrita, na mera adequação do ato à lei formal, senão que tem por finalidade preservar a própria segurança jurídica, que é um dos valores fundamentais do direito, ao lado da justiça com a qual deve estar em permanente harmonia. Conseqüentemente, o controle se estende aos demais princípios derivados da idéia de segurança dos direitos fundamentais, como sejam a tipicidade, a transparência tributária e orçamentária, proibição de vinculação de receita, a irretroatividade, a anualidade, a anterioridade etc., que todos também são corolários do princípio maior da legalidade. A segurança jurídica e os princípios dela emanados, portanto, compõem o quadro das garantias normativas dos direitos fundamentais.*

*Assim sendo, o controle da legalidade implica, em uma primeira acepção, o exame da adequação da gestão financeira ao orçamento e às leis materiais dos tributos e da despesa pública, o que compreende inclusive o controle dos atos normativos da Administração.*



*Abrange, também, o exame formal das contas, seus aspectos de certeza, exatidão e correção de números e cálculos.*

*O controle da legalidade implica ainda o da superlegalidade, ou seja, o da constitucionalidade das leis e atos administrativos. A matéria sempre foi controvertida no direito brasileiro e merece exame cuidadoso. A inconstitucionalidade das leis in abstracto não a decretam o Tribunal de Contas nem os órgãos de controle externo ou interno, pois que, além de não exercerem função jurisdicional, limitam-se a apreciar casos concretos. Mas a inconstitucionalidade dos atos administrativos pode ser reconhecida in casu pelos órgãos encarregados do controle, que se negarão a aprová-los ou a dar quitação aos responsáveis, alinhando-se com a lei e a Constituição. Se a inconstitucionalidade da lei não a declaram nem o Tribunal de Contas nem os demais órgãos fiscalizadores, por lhes faltar a competência jurisdicional, podem e devem, contudo, propor ao Congresso a sua revogação. A declaração incidental da inconstitucionalidade tornou-se evidente no texto de 1988, mercê da possibilidade de controle da legitimidade.*

#### **f) O controle da economicidade**

*O controle da economicidade entende com o exame e fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o formal, que é o da legalidade. Aparece pela primeira vez na Constituição do Brasil, embora já fosse reclamado há muito tempo pela doutrina. A Constituição alemã (art. 114, 2) utiliza o termo Wirtschaftlichkeit, que se traduz exatamente por economicidade. O conceito de economicidade, originário da linguagem dos economistas, corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça.*

*Controle da economicidade significa controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação. Transcende o mero controle da economia de gastos, entendida como aperto ou diminuição de despesa, pois abrange também a receita, na qual aparece como efetividade na realização das entradas orçamentárias. É sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas. O controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no princípio do custo/benefício, subordinado à idéia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos. Com efeito, o princípio do custo/benefício significa que deve haver adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço; as correntes teóricas americanas da New Public Finance e da Public Choice vêm desenvolvendo esses aspectos, que se projetaram para o tema do controle de contas.*

*Economicidade é princípio constitucional vazio, como acontece também com a igualdade. Enuncia a necessidade de adequação e equilíbrio entre o mínimo de despesa e o máximo de receita, nas melhores condições possíveis. Não passa de enunciado formal, porque não traz em si qualquer conteúdo ou determinação material, embora*



tenha por objetivo o controle dos aspectos materiais, da execução orçamentária. O jurista alemão Hans Herbert von Arnim, num livro dos mais completos e profundos sobre o assunto, intitulado *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip (Economicidade como Princípio Jurídico)*, recusa-lhe o status de princípio de direito, preferindo apelidá-la de “norma fundamental de economicidade” (*Wirtschaftlichkeitsgrundsatz*), caracterizando-a como um “preceito de otimização” (*Optimierungsgebot*), tendo em vista que não diz “o que deve ser otimizado, senão apenas que deve ser otimizado”.

O princípio da economicidade carece de leitura conjunta com outras novidades introduzidas na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, especialmente a que se refere à aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Ficou aberta a possibilidade de o Tribunal de Contas controlar, sob o ponto de vista da economicidade, todos os incentivos fiscais e financeiros concedidos na vertente da receita (isenções, créditos fiscais, deduções abatimento, reduções de alíquota etc. ) ou da despesa pública (restituição de tributos, subvenções, subsídios). O assunto reveste-se da maior importância, pois houve nos últimos anos o abuso na concessão de incentivos, camuflados ou não, com reflexos negativos sobre as finanças públicas e a economia do País. O controle da economicidade, no que tange aos incentivos, consistirá no exame da adequação entre os fins almejados pela lei concessiva e o resultado efetivamente alcançado, entre o custo para o Tesouro com as renúncias de receitas e com os gastos tributários e o benefício social e econômico realmente produzido. Sabe-se da perversidade dos incentivos concedidos no Brasil nos últimos anos, alguns em franca contradição com os interesses ecológicos, econômicos e regionais, o que vem fazendo com que o Congresso reoriente as concessões e lhes diminua o número, a exemplo, aliás, do que ocorre em outras nações. Sabe-se também, que os privilégios financeiros, além da perversidade ínsita na maior parte das leis que os concederam, foram pessimamente administrados, favorecendo a corrupção e o desvio de dinheiro público. De modo que se torna verdadeiramente importante o aperfeiçoamento do controle da economicidade das subvenções e das renúncias de receita. O Tribunal de Contas da União, aliás, já vem exercitando a competência que lhe atribuiu a Constituição Federal, controlando com maior rigor os incentivos.

A economicidade, que adquire voz constitucional no capítulo do controle (art. 70), é, embora lá esteja implícita, um dos mais importantes princípios do orçamento público. Na Constituição da Espanha chega a aparecer na Declaração de Direitos e Deveres do Cidadão (art. 31, 2). Na Alemanha a Lei do Orçamento Federal (BHO), de 1969, diz, no art. 7º, que: “1. Devem ser observados na elaboração e na execução do orçamento os princípios da economia e da eficácia e da economia. 2. Devem ser realizados exames segundo o custo/benefício das medidas com a significação financeira relevante”; o regulamento daquela lei define a economicidade como a “relação favorável entre os meios e os fins, que consiste em obter um certo resultado com a menor utilização de meios possíveis ou o melhor resultado possível com a utilização de certos meios”.

### III.4. Relação entre os agentes do sistema de fiscalização e controle:

Nota: modelo válido para os Sistemas de Tribunal de Contas e de Controladoria-Geral

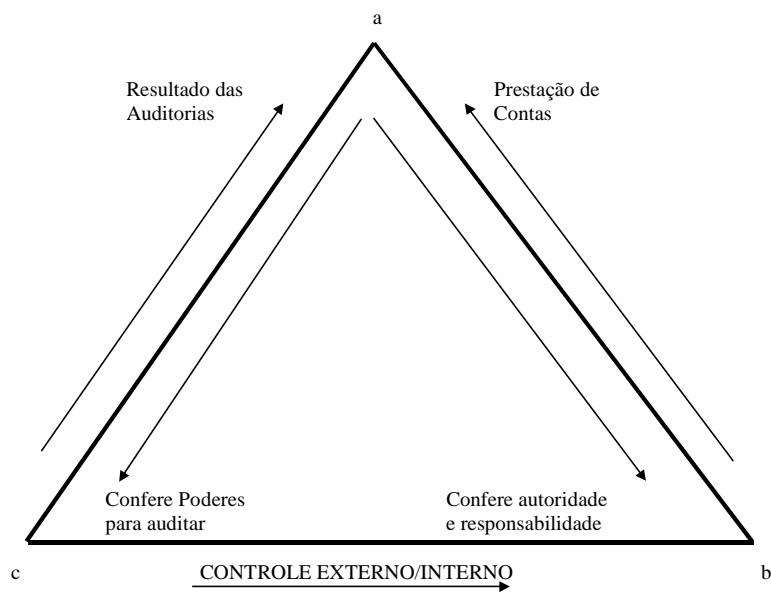
a) Sujeito Ativo - proprietário dos recursos (sociedade) ou seus representantes (órgãos legislativos)

#### Na esfera pública

- a.1) - Congresso/demais órgãos Legislativos
- Constituição/Lei Orgânica
- Sociedade

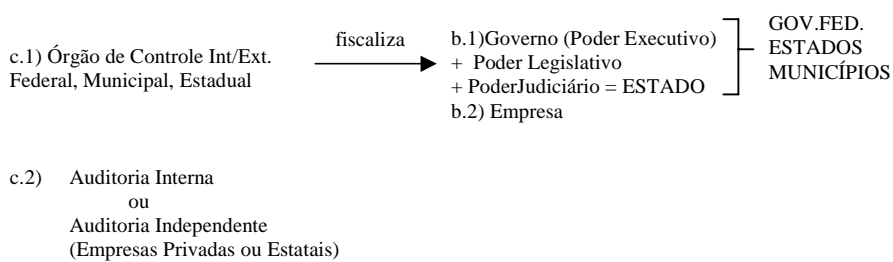
#### Na esfera privada

- a.2) - Assembléia Geral e Conselhos, representando os acionistas



c) Preposto do Sujeito Ativo:

b) Sujeito Passivo responsável pela gestão dos recursos



### III.5. Desigualdades fundamentais:

A CF distingue estes dois conceitos (art. 70):

#### a) Legalidade ≠ legitimidade - o que é legal pode ser ilegítimo

A legitimidade deve preponderar sobre a legalidade, haja vista que a legitimidade está vinculada aos interesses, necessidades e aceitação social e expressa melhor o dinamismo presente na relação entre o ordenamento jurídico positivo e a realidade político-econômico-social de uma sociedade, uma vez que resulta de acordo social a respeito da adequação da norma a valores éticos e princípios de direito em permanente interação.

**LEGITIMIDADE:** qualidade do que é fundado na razão, na justiça, na equidade, na lógica (coerência de raciocínio e de idéias), no interesse geral. É reflexo da legalidade, mas existe legitimidade fora do ordenamento público jurídico.

Eventualmente o auditor é compelido a evidenciar a obsolescência/anacronismo de determinados instrumentos legais ou normativos que causam reflexos negativos na gestão de determinada atividade ou na organização como um todo, colocando em risco o atingimento dos objetivos pretendidos. Neste caso é responsabilidade do auditor propor ao agente competente a adequação ou revogação da Lei ou da Norma, para ajustar os paradigmas legais ou normativos à consecução dos bens e serviços de interesse da sociedade, com observância dos princípios fundamentais da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

A legalidade é estática e subordina-se à estrita conformidade com a Lei. Trata-se do enquadramento do fato ou ato administrativo no ordenamento jurídico positivo, sem a preocupação de avaliar a adequação da lei ou da norma administrativa ao processo de prestação de bens e serviços à sociedade pelos agentes públicos, a um custo justo, com efetividade, eficiência, eficácia e tempestividade. Com este propósito também é mister avaliar se a norma expressa adequadamente a conjuntura sócio-econômica onde insere-se o fato ou ato administrativo sob análise.

Os órgãos de fiscalização e controle não podem prescindir do exercício deste poder-dever, para que possam cumprir satisfatoriamente o seu papel constitucional de guardiães dos interesses públicos difusos, na gestão dos erários.

Alguns exemplos de anacronismo legal: Código Civil - Lei nº 3.071/1916, Código Penal - DL nº 2848/1940 (reformado em 1984), Código Comercial Lei nº 556/1850, Código de Contabilidade Pública - 1922.

- **PODER DE FATO** - quando há legalidade (lei formalmente válida) mesmo que não haja legitimidade. ESTADO DE POLÍCIA representado pelo império da força.
- **PODER DE DIREITO** - quando estão presentes os atributos da legalidade e legitimidade. É o ESTADO DE DIREITO a que se refere a CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores no exercício do Controle Externo deve considerar a observância da supremacia da legitimidade sobre a legalidade haja vista a existência de normas que não são legítimas, o que as transforma

em alvo de propostas dos agentes de controle visando à sua adequação ou anulação pelos órgãos/entidades competentes.

**Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU):**

“Art. 8º - Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, 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 autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”. (grifei)

“Art. 16 - As contas serão julgadas:

...

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

...

b) prática de ato de gestão **ilegal, ilegítimo**, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão **ilegítimo** ou antieconômico”. (grifei)

“Art. 58 - O Tribunal poderá aplicar multa de até (...), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional aos responsáveis por:

...

III - ato de gestão **ilegítimo** ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário”. (grifei)

Os dispositivos citados da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, ratificam o entendimento de que os princípios da legalidade e legitimidade são distintos e desta forma devem ser considerados pelos órgãos de controle da Administração Pública. Assumindo que a legalidade deve estar contida na legitimidade, entendo que as ações de fiscalização e controle devem pautar-se pela crítica aos paradigmas normativos e legais, propondo, sempre que necessário, a adequação destes à realidade sócio-econômica do país e à obrigação do Estado com a sociedade, de prestar serviços e alocar bens de qualidade, com tempestividade e a um custo justo.

Para tanto, é necessário que as propostas de adequação ou anulação sejam solidamente fundamentadas com elementos de convicção que evidenciem o anacronismo e inadequação da norma atacada e explicitem os desvios associados à sua observância (perda ou redução de eficiência, eficácia, efetividade ou economicidade), nos resultados efetivamente produzidos pelas atividades, projetos e programas regulados pelas referidas normas.

## **b) Governo ≠ Estado**

Governo ou Administração Pública é o exercício político do Poder Executivo das funções estatais. É função executiva ou administrativa própria do Poder Executivo. É transitório e circunscreve-se ao Poder Executivo. É o agente político do Estado, criado pelo homem para servi-lo, defendê-lo e ajudá-lo, na busca do bem comum, na promoção da justiça, na denúncia e combate à corrupção, enfim, na formação e desenvolvimento da nação.

Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. É perene e resulta da harmonização dos Três Poderes constituídos. Segundo Kelsen o Estado é a própria Ordem Judiciária com caráter de organização que não se subordina a nenhuma outra. O Estado tem dois suportes fundamentais: a vontade do povo para constituí-lo e o dinheiro do povo para financiá-lo.

O conceito de Estado é mais abrangente que o de governo, haja vista que cabe àquele administrar ou executar através do Poder Executivo, legislar através do Poder Legislativo e julgar através do Poder Judiciário. Ações de governo não se confundem com o papel atribuído ao Estado pela Lei Magna. A sociedade é o gênero o Estado a espécie e o governo a subespécie, organizado para viabilizar os fins pretendidos pela sociedade, isto porque o Estado só existirá onde e quando for concebido como um poder independente da pessoa dos governantes.

### **Funções Estatais:**

- JULGAR, LEGISLAR E ADMINISTRAR são funções que exaurem a quase totalidade dos serviços públicos desempenhados pelo Estado para a consecução dos seus fins e são materialmente desempenhadas pelos três Poderes da República, embora, formalmente e como regra, as funções sejam vinculadas.

- O ato administrativo, que é o objeto do controle e da fiscalização pública, é conceituado como: “declaração do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento e sujeito a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”. Mais ainda: “nem todo ato administrativo provém da administração pública entendida esta como um conjunto de órgãos do Poder Executivo, autarquias e demais sujeitos da administração indireta”. Ex.: atos relativos à vida funcional dos servidores do Legislativo e Judiciário e os procedimentos licitatórios efetuados nesses Poderes.

Os atos administrativos e os procedimentos administrativos, e não os atos e procedimentos legislativos e judiciais, constituem o objeto do controle e da fiscalização. Atos e procedimentos administrativos também são encontrados nos Poderes Legislativo e Judiciário.

Os conceitos aqui firmados, associados ao comando do “caput” do artigo 70 da Constituição Federal: À 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”(grifei), credenciam a convicção de que o objeto do controle externo é o Estado e não o governo e, por via de consequência, as ações de fiscalização devem incidir indistintamente e de maneira equânime sobre os atos de gestão praticados no âmbito dos 03 (três) poderes constituídos da República, livres de quaisquer restrições, limitações ou subterfúgios institucionais e produzindo os resultados efetivamente esperados pela sociedade

### **III.6. Sujeito ativo**

São as chamadas Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS dotadas de autonomia e independência administrativa e operacional, por previsão legal ou constitucional, podendo ser subordinados a um dos poderes superiores (Executivo, Legislativo ou Judiciário) ou atuar em auxílio a estes no exercício do Controle Externo, numa relação de horizontalidade. Sua função precípua é examinar, julgar e informar a respeito da captação e alocação de recursos públicos.

Hodiernamente, consolida-se o entendimento de que a iniciativa do controle não deve restringir-se à competência privativa dos órgãos técnicos do aparelho estatal. Prospera a tese de legitimação popular para deflagrar o processo de controle externo, já positivada em textos constitucionais de diversos países. Como exemplo figuram os arts. 74, § 2º e 31, § 3º da Constituição Federal brasileira.

#### **a) No Brasil:**

- Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais são detentores de competência originária, insculpida nas Constituições Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios.
- Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados Federais e do DF e Tribunais e Conselhos de Contas Municipais são detentores de competências próprias e derivadas.

#### **b) No exterior:**

- Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS): Tribunal de Contas, Controladoria-Geral ou Auditoria-Geral.

#### **c) Características do sujeito ativo:**

- **Autonomia e independência administrativa e operacional com vinculação a um dos poderes constituídos:**

EXECUTIVO – pode haver comprometimento do pressuposto da “exterioridade”;

LEGISLATIVO - ausência de poderes jurisdicionais;

JUDICIÁRIO - corte especializada, com poderes jurisdicionais.

- **jurisdição:** Federal, Estadual ou Municipal (definida em lei ou em Constituição);
- **estrutura político/administrativa:** Tribunal de Contas ou Controladoria/Auditoria-Geral (definida em lei ou em Constituição);
- **competências** (definidas em lei ou em Constituição);
- **instrumentos e procedimentos administrativo-operacionais:** Auditorias, Inspeções, Pareceres, Tomada ou Prestação de Contas e Normas Procedimentais (definidos em lei, Regimento Interno e Normas Internas);
- **deliberações e sua exigibilidade e exectoriedade** (definido em lei e Regimento Interno); ou Relatórios encaminhados ao Parlamento ou Congresso;
- **sanções** (definidas em lei e Regimento Interno);
- **obrigações = competências** (definidas em lei ou em Regimento Interno).

FONTES: Constituições, Leis Orgânicas Municipais, ordenamento infraconstitucional e infralegal.

### III.7. Sujeito passivo

Todos os órgãos/entidades da administração pública, seus agentes políticos (Presidente da República e Vice, Governadores e Vice, Prefeitos, Senadores, Deputados e Vereadores) e administrativos no exercício de suas funções e qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98 corrigiu uma falha da Constituição de 1988, ao incluir entre o rol dos agentes obrigados a prestar contas ao órgão de Controle Externo, **as pessoas jurídicas privadas** que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

### III.8. Forma:

- CONTROLE PRÉVIO
- CONTROLE PREVENTIVO
- CONTROLE CONCOMITANTE OU “PARI PASSU”
- CONTROLE SUCESSIVO OU “A POSTERIORI”

Não se deve confundir controle prévio com controle preventivo. O controle prévio condiciona a eficácia do administrativo ou de gestão à sua apreciação e validação pelo órgão de controle. Antes de produzir os efeitos desejados o ato de gestão deve ser convalidado e previamente autorizado pela Entidade Fiscalizadora do nível de governo competente. Foi praticado na França e na Bélgica durante muitos anos e no Brasil vigorou até o advento da Constituição Federal de 1967.

Alguns estudiosos da matéria apontam o controle prévio como um dos responsáveis pela perda de prestígio internacional das Entidades Fiscalizadoras Supe-

riores estruturadas segundo o modelo de Tribunal de Contas, uma vez que esta modalidade de controle preconiza a observância de instâncias procedimentais que comprometem a tempestividade e a eficiência da ação pública além de sobrecarregar o órgão de controle.

O controle preventivo não impõe a análise preliminar do ato de gestão pelo órgão de controle como cláusula condicionante de sua implementação.

Realizar o controle preventivo significa interceder no processo de gestão ainda nas etapas da tomada de decisão que antecedem a efetiva operacionalização do ato de gestão (concepção ou planejamento e implementação) com o propósito de corrigir tempestivamente ou impedir a efetivação de atos e procedimentos administrativos de execução de despesa e realização de receita lesivos ao erário ou incompatíveis com os princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e todos os demais estabelecidos nas Constituições e leis do sujeito de Direito Público interno competente.

Controle preventivo é sinônimo de economia e qualidade na Administração Pública sem entraves burocráticos e insustentáveis preconizados pelo controle prévio.

### **III.9. Os procedimentos administrativo-operacionais implementados pelos órgãos de controle estruturados conforme modelo de Tribunal de Contas exigem a rigorosa observância dos seguintes requisitos de validade, entre outros:**

- direitos constitucionais e legais dos administrados;  
CF, art. 5º, XXXV, XXXIII, XXXIV, “b”, LXXII e LV, art. 37 e art. 1º, II e parág. único
- devido processo legal;  
CF, art. 5º, LIV e LV
- contraditório ou audiência do interessado ou responsável;  
CF, art. 5º, LV
- legalidade e boa-fé;  
CF, art. 37 (moralidade)
- ampla defesa, incluindo a ampla instrução probatória;
- representação e assessoramento jurídico e técnico;  
Código Civil, arts. 1.288 e seguintes e Lei nº 4.215 de 27/04/63, art. 7º, § 4º
- publicidade (direito de vista completo, sem cerceios);  
CF, art. 5º, XXXIII, XXXIV “b” e LXXII e art. 37
- revisibilidade ou direito a recursos revisionais;  
CF, art. 5º, XXXIV, “a”
- despacho ou decisão motivados;  
CF, art. 1º, II e parág. único, art. 5º, XXXIII, XXXIV, “b”, LXXII, art. 37 e art. 93, IX e X
- prestação jurisdicional do Estado;



CF, art. 5º, XXXV

- princípio da gratuidade nos procedimentos restritivos ou ablativos de direito.

CF, art. 5º, LV

**Devem também estar suportados em mecanismos coercitivos fundamentais para assegurar a exigibilidade de suas deliberações:**

- sanções pecuniárias com eficácia de título executivo;
- devolução dos recursos desviados, desfalcados;
- inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança na administração pública por período determinado (5 a 8 anos) - art. 60 da LOTCU;
- afastamento temporário das funções;
- sustação do ato impugnado;
- inelegibilidade daqueles que tiverem suas contas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente;
- arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, por intermédio do Ministério Público e da Advocacia-Geral da União - art. 61 da LOTCU.

Nota: exemplos extraídos da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) e do seu regimento interno.

#### **IV. Noções gerais sobre os sistemas de controle interno e externo da Administração Pública Federal**

##### **IV.1. Controle externo**

###### **(INDEPENDENTE DO GOVERNO E FORA DA ADMINISTRAÇÃO)**

###### **a) Contexto:**

###### **a.1) Constituição Federal - 1988:**

###### **a.1.1) Título IV - Da Organização dos Poderes;**

###### **a.1.2) Capítulo I - Do Poder Legislativo;**

###### **a.1.3) Seção IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária;**

###### **a.1.4) Artigos 70 a 73.**

Art. 70 - O controle externo da união e das entidades da Administração direta e indireta realizar-se-á através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, sob a responsabilidade do Congresso Nacional e do sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 75 - As normas estabelecidas nesta seção (IX - arts. 70 a 75) aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do DF, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas municipais.

Artigo 71 - Atribuição de competência ao Tribunal de Contas da União para exercer o controle externo da administração pública federal em auxílio ao Congresso Nacional e definição das competências constitucionais do TCU.

Artigo 72 - Relação entre o TCU e a comissão mista a que se refere o artigo 166, parágrafo 1º, da CF.

Artigo 73 - Estrutura e Composição do TCU.

**a.2) Níveis Infraconstitucional e Infralegal:**

**a.2.1) Lei Nº 8.443/92 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União;**

**a.2.2) Regimento Interno aprovado pela Resolução Administrativa Nº 15/93;**

**a.2.3) Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;**

**a.2.4) Normas Internas do TCU:**

\* - RESOLUÇÃO (RI, estrutura, atribuições, funcionamento e outras matérias administrativas internas);

\* - INSTRUÇÃO NORMATIVA (matéria alusiva à pessoa física, órgão ou entidade sob a jurisdição do Tribunal);

\* - IN TCU nº 009/95 (auditorias/inspeções);

\* - DECISÃO NORMATIVA (definição de critérios ou orientações que não justifiquem IN ou Resolução);

\*\* - PARECER PRÉVIO (contas do governo, outras matérias previstas em Lei);

\*\*\* - DECISÃO (legalidade para fins de registro das concessões e admissão de pessoal, aplicação de sanções, inspeções/auditorias, matérias administrativas, enunciado de súmula de jurisprudência);

\*\*\*\* - ACÓRDÃO (decisão definitiva em Processo de Tomada ou Prestação de Contas ou aplicação de multa decorrente de fiscalização);

- ORDEM DE SERVIÇO

- PORTARIAS.

**Notas:**

\* assinadas pelo Presidente, com redação final aprovada pelo Plenário.

\*\* redigido pelo Relator e assinado por todos os ministros (contas do governo).

\*\*\* redigida pelo relator e assinada por este e pelo presidente do Colegiado.

\*\*\*\* redigido pelo Relator e assinado por este, pelo Presidente e pelo Representante do Ministério Público.

**b) Titularidade:**

Congresso Nacional.

**c) Executor:**

Tribunal de Contas da União.

**d) Fundamentação:**

**d.1) Pleno Estado Democrático de Direito e seus princípios basilares**

Os países do antigo bloco soviético com estruturas estatais monocráticas ou autoritárias não dispunham de entidades fiscalizadoras superiores, por rejeitarem o princípio da separação entre os poderes e a subordinação do poder político-administrativo à legalidade e a critérios objetivos ou técnicos de eficiência, eficácia e

economicidade aplicados por órgão independente. A única forma de controle admitida era o controle político exercido por órgão do governo ou do partido;

**d.2) direito do homem como cidadão e contribuinte, beneficiário legítimo da receita e da despesa;**

**d.3) legalidade, legitimidade e da correção e boa gestão financeira (economicidade, eficiência e eficácia);**

**d.4) segregação dos poderes;**

**d.5) interdisciplinaridade e interprofissionalidade.**

**e) Modelos - origem na Europa**

**e.1) Sistema de Tribunal de Contas**

Predominância na Europa Continental, África sub-saariana de influências francesa e portuguesa e parte da América do Sul. Origem no século XIII em França, Espanha e Portugal e consolidado pelo Estatuto do Tribunal de Contas, aprovado por Napoleão em 1805.

Nota: o TCU foi criado sob a inspiração dos modelos então (1890) vigentes na França, Bélgica e Itália.

**e.1.1) Principais características:**

- regime de vitaliciedade dos Ministros ou Conselheiros;
- colegiado;
- poderes jurisdicionais (instância administrativa);
- poder coercitivo (sanções pecuniárias e não-pecuniárias);
- autonomia em relação aos demais poderes;
- auxiliares ou subordinados ao poder Legislativo;
- controle administrativo judicialiforme;
- procedimentos de fiscalização e controle formais, burocráticos e eminentemente legalistas.

**e.1.2) Países adeptos:**

AMÉRICA DO SUL (02)

(b)- Brasil - Tribunal de Contas da União

(b)- Uruguai - Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay

ÁFRICA (18)

- Cabo Verde

\* - São Tomé E Príncipe

\* - Angola

- Benin

- Argélia

- Gabão

- Gâmbia

- Gana

- Líbia

- Marrocos

- Ilhas Maurício

- Mauritânia

- Guiné - Bissau - art. 93 da Constituição de 1984
- Senegal
- Tanzânia
- Tunísia
- Zaire
- Moçambique

\* em estruturação

#### ÁSIA (04)

- Coreia
- Malásia
- Turquia
- Japão (misto) - art. 90 da Constituição de 1946.

#### EUROPA (11)

- (a) - Grécia
  - Áustria - art. 121 a 128 da Constituição de 1920
- (a) - Portugal
- (a) - Bélgica
- (b) - Alemanha - Tribunal Federal de Contas
- (a) - França - “Cours des Comptes” criada em 16.09.1807 - Controle “a posteriori”
- (a) - Espanha - Tribunal de Cuentas
- (a) - Itália - “Corte dei conti - Controle “a priori” e sucessivo
- (a) - Luxemburgo
- (b) - Holanda
  - Mônaco

TOTAL: 35

Além dos exemplos supracitados é oportuno destacar a estruturação do Tribunal de Contas da Comunidade Econômica Europeia em 1977, formado por representantes da Inglaterra, Itália, Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Irlanda (formação originária), por proposta do Parlamento Europeu, datada de 1973, para controlar as contas de todos os gastos e investimentos das comunidades européias (MCE, CECA, Euratom etc), sob o enfoque da legalidade e regularidade das operações, bem como da boa gestão dos recursos.

(a) tribunais dotados de poderes jurisdicionais. Os Tribunais de Contas da Grécia e Portugal integram o Poder Judiciário.

(b) tribunais destituídos de poderes jurisdicionais.

**e.2) Sistema de auditoria-geral** (controladoria-geral) - influência anglo-saxônica, nasceu da necessidade que o parlamento britânico sentiu de estruturar órgãos de auditoria competentes para apoiar a Comissão de Contas Públicas, visando ao controle financeiro da execução do orçamento. Predominância nos países escandinavos, Ásia do Sul, Américas Central, do Sul e do Norte, Pacífico, e Países Árabes sob a influência dos E.U.A e Inglaterra.

#### **e.2.1) Principais Características:**

- regime de mandato, com algumas exceções;

- controle de caráter meramente opinativo ou consultivo, gerando pareceres ou recomendações;
- destituído de poderes jurisdicionais e poder coercitivo;
- monocrático ou singular;
- técnicas de fiscalização e controle mais modernas, adotando conceitos e metodologia de empresas privadas de auditoria (economia, eficiência e eficácia).

**e.2.2) Países Adeptos:**

AMÉRICA DO NORTE (03)

- E.U.A (a) - General Accounting Office - GAO - , criado em 1921 por meio da Lei de orçamento e contabilidade

- Canadá (a) - Office of the Auditor-General - OAG
- México (a) - Contaduria Mayor de Hacienda

AMÉRICA DO SUL (09)

- Paraguai (b) - Contraloria General de la nación
- Bolívia (b) - Contraloria General de la República
- Chile (c) - Contraloria General de la República
- Equador (a) - Contraloria General del Estado
- Venezuela (a) - Contraloria General de la República
- Argentina (transformada em 1992) (a) - Auditoria General de La Nación
- Colômbia (c) - Contraloria General de la República
- Peru (c) - Contraloria General de la República
- Suriname (c) - Count of Audit of Surinam

AMÉRICA CENTRAL (10)

- Cuba (d) - Ministério de Finanzas y Precios
- Costa Rica (a) - Contraloria General de la República
- Honduras (a) - Contraloria General de la República
- El Salvador (c) - Corte de Cuentas de la República
- Guatemala (c) - Contraloria General de Cuentas
- Nicarágua (a) - Contraloria General de la República
- Panamá (c) - Contraloria General de la República
- Porto Rico (c) - Contraloria General
- República Dominicana (c) - Contraloria General de la República
- Netherlands Antillen (b) - Algemene Rekenkamer

AFRICA (03)

- Zâmbia
- África do Sul
- Namíbia

ÁSIA (05)

- Israel
- Jordânia
- Índia
- Paquistão
- China (a) - órgão vinculado ao Conselho de Estado do qual o Auditor-Geral é membro, que se subordina ao Congresso Nacional.

### EUROPA (09)

- Inglaterra (a) - N A O (National Audit Office), criado em 1866
- Noruega - (a) - O A G (Office of The Auditor General), criado em 1814
- Dinamarca
- Finlândia (d)
- Irlanda
- Suécia (d)
- Suíça
- Islândia
- Hungria - (a) - S A O (State Audit Office), criado em 30.10.1989

### OCEÂNIA (02)

- Nova Zelândia
- Austrália - (a) - A N A O (Australian National Audit Office), criado em 1901

pelo “Audit Act”, quando a Austrália tornou-se independente da Inglaterra.

TOTAL: 41

### TOTAL DE PAÍSES NO MUNDO:

03 América do Norte

19 América Central

13 América do Sul

32 Europa

40 Ásia

52 África

10 Oceania

TOTAL: 169

- (a) - EFS subordinadas ou auxiliares do Poder Legislativo
- (b) - EFS subordinadas ou auxiliares do Poder Executivo
- (c) - EFS independentes de todos os supremos poderes
- (d) - EFS que integra o Poder Executivo

### **f) Tribunais de Contas e instituições congêneres em diferentes países:**

#### **f.1) Elementos formadores de características:**

- religião;
- continente;
- regime de governo;
- língua, cultura, influência da colonização.

#### **f.2) Principais elementos estruturais de um órgão de controle:**

- estatuto constitucional ou legal;
- composição da instituição;
- representação do Ministério Público;
- vinculação à estrutura do Estado;
- poderes coercitivos;
- atos e entidades sujeitos a controle prévio;
- atos e entidades sujeitos a controles concomitantes e sucessivos ou “a posteriori”.
- origem dos recursos;

- rito processual;
- jurisdição e competência.

### **f.3) Organismos Internacionais:**

**OLACEFS** - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

**INTOSAI** - Organização Universal das Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas.

**IDI** - International Development Initiative - contribui na formação e modernização de Instituições Superiores de Controle de Finanças Públicas, nos países em desenvolvimento (entidade de fomento).

**EUROSAI** - Organização Regional das Instituições Superiores de Controle Financeiro da Europa constituída em Madrid, em novembro de 1990, que integra as Instituições do continente Europeu.

NB: O Tribunal de Contas da União é membro da OLACEFS e da INTOSAI

### **f.4) As características comuns entre Tribunais e Auditorias-Gerais são mais fortes que as diferenças, a saber:**

- órgãos integrados ao aparelho do Estado, normalmente com estatuto constitucional (órgãos de soberania);
- são órgãos independentes mesmo quando há um estreito vínculo com o parlamento (Auditoria-Geral) ou ao Poder Legislativo (TCU e Tribunais de Contas dos Estados e DF e dos Municípios);
- têm como função precípua o exercício do Controle Externo da Administração Pública de maneira independente e suprema pois não estão sujeitos à instrução nem à revisão por parte de qualquer outro órgão quanto ao conteúdo dos juízos que formulam, independentemente da possibilidade de decisões complementares (exceto no que concerne ao controle pelo Judiciário);
- são órgãos públicos;
- têm poderes jurisdicionais próprios de um Tribunal ou apenas administrativos e não jurisdicionais. Veiculação de recomendações não obrigatórias, mas que eventualmente são acatadas pelos auditados (de caráter opinativo ou recomendações).

Nota 1: Nem todos os Estados dispõem de órgãos centralizados desse tipo, mas todos dispõem de mecanismos de controle menos complexos. Hoje é uma característica dos Estados modernos a existência de um órgão independente, nacional e central de controle financeiro:

Nota 2: Controle Eficiente Satisfação das necessidades públicas com a mais reduzida possível carga fiscal e o máximo de benefícios decorrentes da gestão das receitas públicas disponíveis (é um dos traços mais marcantes da democracia moderna).

Nota 3: O Tribunal de Contas da Bélgica, em decorrência de ato do parlamento, passou a executar o controle de gestão, visto que era um dos únicos da Europa que não realizava tal controle.

Os dois sistemas de controle externo nasceram na Europa e se propagaram pelo mundo, com áreas de conflitos e áreas de superposição:

#### 1 - Sistema de Tribunal de Contas

## 2 - Sistema de Auditor-Geral

**f.5) - Exceções à característica marcante neste final do século XX dos Estados modernos no plano financeiro (existência de um órgão de controle financeiro, central, supremo e independente):**

- Estados rudimentares ou bastante atrasados no plano político e econômico.

### **f.6) Origem das Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1- O Sistema de Tribunal de Contas predomina na Europa Continental, com origens no século XIII, em Estados como a Sabóia, Navarra, França e Portugal, sendo modernizado pelo Estatuto do Tribunal de Contas, aprovado em 1805 por Napoleão.

2- O Sistema de Auditor-Geral (anglo-saxônico) nasceu da necessidade que o Parlamento Britânico sentiu de se socorrer de órgãos de auditoria competentes. Nele o Auditor-Geral funciona como auditor independente do Parlamento para a fiscalização e certificação das contas públicas.

3- **Têm Tribunais de Contas:** Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Cabo Verde, Comunidade Européia, Espanha, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Japão (caso singular e misto) e outros.

4- **Têm Auditor-Geral:** Canadá, Dinamarca, E.U.A, Finlândia, Irlanda, Israel, Reino Unido e outros.

**f.7) Características Gerais dos Dois Sistemas de Controle das Finanças Públicas:**

#### 1- TRIBUNAL DE CONTAS:

- ♦ estrutura de colegiado;
- ♦ desfruta de poderes jurisdicionais e não jurisdicionais;
- ♦ medidas coercitivas pecuniárias ou político-administrativas;
- ♦ em regra mais desvinculado do parlamento do que o outro sistema (exceto nos casos do Brasil e Espanha), controle administrativo judicialiforme;
- ♦ regime de vitaliciedade dos Ministros ou Conselheiros;
- ♦ algumas dessas Instituições são consideradas órgãos independentes, mas integrados ao poder executivo (a exemplo da Alemanha) ou, como é mais comum, são órgãos integrados ao Poder Judiciário.

#### 2- SISTEMA DE AUDITOR-GERAL:

- ♦ é monocrático;
- ♦ desprovido de poderes jurisdicionais, exercitando o mero controle financeiro através de relatórios ou pareceres dirigidos aos responsáveis ou tornados públicos, que apontam deficiências/irregularidades e as recomendações formuladas para a melhoria da regularidade ou da correção operacional no futuro.

#### 3- CONSIDERAÇÕES GERAIS

Existe, entre as entidades superiores de controle nas instâncias internacionais, o consenso sobre a inadequação e, em alguns casos, a insuficiência dos poderes meramente jurisdicionais e dos critérios de mera legalidade (por vezes entendidos de uma maneira estrita e formal). Alguns defendem que esses critérios devam ser



completados, ou mesmo substituídos, pela análise da correção ou da boa gestão da atividade financeira (origem da AUDITORIA OPERACIONAL).

Em zonas de influência de países do sistema anglo-saxônico, não é raro que se assista a um processo de substituição pura e simples de tribunais de contas por órgãos singulares do tipo Auditor-Geral, como sucedeu em diversos países da América Latina e ainda, recentemente (1991/1992), ocorreu na Argentina sob a influência dos modelos dos E.U.A, Canadá e México.

O caráter formalista e burocrático do controle exercido pela maior parte dos Tribunais de Contas (nem todos se enquadram nesta característica) e pelo peso negativo de formas de fiscalização preventiva, que, a partir da experiência belga, se infiltraram desde o século passado nos sistemas jurisdicionais (no Brasil, o registro prévio dos contratos administrativos) levou à perda de influência do Sistema de Tribunal de Contas no mundo.

O Sistema de Auditoria-Geral, cuja eficiência em países como o Reino Unido, E.U.A e Canadá é inegável, criou técnicas de fiscalização e gestão bem mais modernas, em boa parte, escolhendo conceitos das empresas privadas de auditoria, adotando critérios de fiscalização substancial e não meramente formal da boa gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional.

Destarte, no que concerne ao controle das Finanças Públicas, o século XX foi fortemente marcado por uma formidável expansão do sistema anglo-saxônico e pela perda de expressividade do Sistema de Tribunal de Contas, em virtude da capacidade de modernização que um teve e que o outro falhou.

O Sistema Auditor-Geral (modelo Anglo-Saxônico) preconiza que estão assegurados os mecanismos próprios de garantia da legalidade democrática (caso dos E.U.A., Grã-Bretanha e Canadá). Onde o conceito de legalidade é nebuloso ou de observação conjuntural, este sistema pode ser inócuo e até nefasto.

Os Tribunais de contas podem modernizar-se e já o estão fazendo, sem prejuízo de manterem sua estrutura de colegiado, mecanismos coercitivos e poderes jurisdicionais, extremamente importantes para a defesa da legalidade democrática e para evitar o dispêndio e a malversação de recursos públicos, notadamente em países onde os mecanismos do Estado de Direito Democrático são imperfeitos e nascentes.

O Sistema de Tribunais de Contas predomina na Europa Continental, nos Países Árabes, na África subsaariana de influência francesa e portuguesa e nos países do extremo sul da América Latina (Brasil e Uruguai), tendo deixado de vigorar na América Latina (inclusive Argentina) por sugestões introduzidas por consultores americanos nos diversos países ao longo do século XX e em alguns outros países da Ásia e do Pacífico, também em virtude da influência dos E.U.A e do Canadá.

O sistema Auditor-Geral vigora, por influência inglesa, na maioria dos antigos Estados da Comunidade (Antilhas, Pacífico Sul, África, Ásia do Sul), nos países escandinavos, E.U.A e Canadá; por influência dos E.U.A na América Latina e em vários países Árabes historicamente ligados à Inglaterra ou aos E.U.A.

## MAPA COMPARATIVO

	ÓRGÃO CO-LEGIAL OU SINGULAR	PODERES JURISDI-CIONAIS	FISC. A PRIORI	FISC. A POS-TERIORI	EMP. PÚBLI-CAS OU PARTI-CIPADAS	CON-TROLE DA LE-GALI-DADE	CON-TROLE DA BOA GESTÃO
ALEMANHA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
AUSTRIA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
BÉLGICA	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
BRASIL	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CABO VERDE	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CANADÁ	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
COMUNIDADES EUROPEIAS	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
DINAMARCA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
ESPANHA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
E.U.A	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
FINLÂNDIA	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
FRANÇA	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
GRÉCIA	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
IRLANDA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
ISRAEL	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
ITÁLIA	Colegial	Sim	Sim	Sim	Algumas	Sim	Sim
JAPÃO	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
LUXEMBURGO	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
PAÍSES BAIXOS	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
PORTUGAL	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
REINO UNIDO	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
SUIÇA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
CUBA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

### **IV.2. Sistema governamental de controle interno (vinculado aos poderes constituídos)**

#### **a) Contexto:**

##### **a.1) Constituição Federal - 1988:**

##### **a.1.1) Título IV**

##### **a.1.2) Capítulo I**

##### **a.1.3) Seção IX**

#### **a.1.4) Artigos 70 e 74**

Artigo 70 - A fiscalização da união e das entidades da Administração direta e indireta será exercida pelo Congresso nacional, mediante Controle Externo, e pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder.

Artigo 74 - Determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão Sistema de Controle Interno de forma integrada e define suas finalidades.

#### **a.2) Níveis Infraconstitucional e Infralegal:**

##### **a.2.1) Poder Executivo**

- Secretaria do Tesouro Nacional - STN ⇒ Programação financeira e controle contábil;

- Secretaria Federal de Controle - SFC ⇒ Controle da execução orçamentária e dos atos administrativos do executivo.

Nota: as Unidades de Auditoria Interna das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações e Autarquias não integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

##### **a.2.2) Poder Legislativo**

- Unidade de Controle Interno da Câmara dos Deputados;

- Unidade de Controle Interno do Senado Federal.

##### **a.2.3) Poder Judiciário**

- Cada Tribunal Superior e Regional tem sua unidade de Controle Interno.

### **IV.3. O Tribunal de Contas da União (noções gerais)**

Criado sob a inspiração dos modelos vigentes à época dos Tribunais em operação na França, Bélgica e Itália.

No ato de criação do Tribunal, Rui Barbosa definiu-o como “um corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo Constitucional”.

Um fato histórico ocorreu logo após a criação do Tribunal, quando o então Ministro da Fazenda Godofredo Serzedello Correa em resposta à determinação do Mal. Floriano Peixoto para reformular a competência do Tribunal de Contas, por força de impasse criado pela impugnação das contas do Poder Executivo, sentenciou: “Quando V.Ex<sup>a</sup> está dentro da Lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens, mas quando V.Ex<sup>a</sup> estiver fora da Lei e da Constituição o Tribunal lhe é superior, reformá-lo não podemos pois o executivo não pode alterar disposições legais. Demita-me para que ou meu sucessor cumpra o seu desejo”.

#### **IV.3.1. Natureza**

Órgão Público Federal (Administração Direta) que auxilia o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo, dotado de competências privativas (art. 71/CF 188).

### IV.3.2. HISTÓRICO

Em 1826 (Brasil Império), o Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brant, e José Inácio Borges apresentaram projeto para criação de um Tribunal de Contas ao Senado do Império. A proposta foi combatida por Manoel Jacinto Nogueira, o Marquês de Baependi e não prosperou. Em 1854 (Império), Manoel Alves Branco, Ministro da Fazenda, propôs a organização de um Tribunal de Contas para exercer a fiscalização financeira, apurar a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e julgar à revelia as contas que tivessem de prestar.

Criado em 1890 no governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca pelo Decreto nº 966-A de 07/11/1890 (2º ano da República) e constitucionalizado em 1891 na 1ª Constituição Republicana. A partir de então, o Tribunal de Contas da União foi positivado em todas as Constituições brasileiras que se sucederam.

**a) CF - 1891** - 43 anos.

- Artigo 2º - o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal (Rio de Janeiro), continuando a ser a capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

- Artigo 3º - Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 Km<sup>2</sup>, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

Disposições Gerais:

- Artigo 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Os membros do Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal. O primeiro regulamento do TCU foi o Decreto nº 1.116 de 17.12.92, para execução da Lei nº 23, de 30.10.1891, no qual o Tribunal confundia-se com repartições Fazendárias.

A Lei nº 23, de 30.10.1891, reorganizou os serviços de Administração Federal, e extinguiu o Tribunal do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda, delegando ao Tribunal de Contas as atribuições de julgar, antes cometida ao extinto Tribunal do Tesouro Nacional.

Com o regime da Constituição de 1937 (art. 114, emendado pela Lei Constitucional nº 91) o Tribunal passou a pertencer à esfera do Poder Executivo, mas com o advento da Constituição de 1946 foi restabelecido o vínculo ao Poder Legislativo.

A partir da Emenda Constitucional nº 1 de 17.10.1969 o Tribunal de Contas passou a denominar-se Tribunal de Contas da União.

**b) CF - 1934** (Artigos 99 a 102), **1937** (Artigo 124), **1946** (Artigos 76 a 78) - 33 anos.

- O Tribunal de Contas acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

- Os ministros serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal.

\* - Registro prévio dos contratos de receita e despesa e de todos os atos de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

- Julgar a legalidade dos contratos e das concessões.

- Parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

**c) CF - 1967** (Artigos 71 a 73) e **1969** (Artigos 70 a 72) - 21 anos.

A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso nacional através do Controle Externo e dos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo, instituídos por Lei;

- O Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas;

- Compete ao Tribunal de Contas:

. emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República;

\*. desempenhar funções de auditoria financeira e orçamentária e realizar as inspeções que considerar necessárias;

. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos;

. julgar a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

\* - Fim da obrigatoriedade do Registro Prévio.

- Os Ministros do Tribunal são nomeados pelo Presidente da República depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

- As fiscalizações são estendidas às Autarquias.

**d) CF - 1988** (Artigos 70 a 73).

- A fiscalização **contábil**, financeira, orçamentária, **operacional** e **patrimonial** da União e das **entidades da Administração direta e indireta**, quanto à **legalidade**, **legitimidade** e economicidade, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante Controle Externo, e **pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder**.

- Significativa ampliação das competências (Artigo 71).

\* - Os Ministros serão escolhidos 1/3 pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal e 2/3 pelo Congresso Nacional.

- Intensificam-se os trabalhos externos de Auditoria/Inspeção, com ênfase para a Auditoria Operacional.

### **IV.3.3. Composição:**

- 09 (nove) Ministros e 03 (três) Auditores, distribuídos em duas câmaras; Presidência (mandato máximo de 02 anos) e Vice-Presidência (Corregedoria).

#### **IV.3.4. Competência:**

##### **a) Artigo 71 da CF/88;**

“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 - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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;

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

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

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

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades”.

**b) Artigo 1º da Lei nº 8.443/92**

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei;

IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;

V - apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, executadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos;

VII - emitir, nos termos do § 2º, do art. 33, da Constituição Federal, parecer prévio sobre as contas do Governo de Território Federal, no prazo de

sessenta dias, a contar de seu recebimento, na forma estabelecida no Regimento Interno;

VIII - representar ao poder competente sobre irregularidades, ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

IX - aplicar aos responsáveis as sanções previstas nos arts. 57 a 61 desta Lei;

X - elaborar e alterar seu Regimento Interno;

XI - eleger seu Presidente e seu Vice-Presidente, e dar-lhes posse;

XII - conceder licença, férias e outros afastamentos aos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses;

XIII - propor ao Congresso Nacional a fixação de vencimentos dos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

XIV - organizar sua Secretaria, na forma estabelecida no Regimento Interno, e prover-lhe os cargos e empregos, observada a legislação pertinente;

XV - propor ao Congresso Nacional a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal de sua Secretaria, bem como a fixação da respectiva remuneração;

XVI - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nos arts. 53 e 55 desta Lei;

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

§ 1º No julgamento de 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.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º Será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:

I - o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal;

II - fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;



III - dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo”.

Além da atual Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92) o Tribunal de Contas da União foi regido pelas seguintes Leis: nº 156, de 24.12.1935, nº 830, de 23.09.1949.

#### **IV.3.5. Jurisdição**

Própria e privativa em todo território nacional e representações de órgãos públicos federais no exterior, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

. Artigo 73 da CF/88;

. Artigos 4º e 5º da Lei nº 8.443/92.

#### **IV.3.6. Ações empreendidas**

a) Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República;

b) Análise e julgamento dos Processos de Prestação e Tomada de Contas regulares e Tomada de Contas Especial;

c) Fiscalização para verificação da legalidade, legitimidade e economicidade, através de trabalhos de auditoria e inspeção de natureza:

- contábil;

- financeira;

- orçamentária;

- patrimonial;

- operacional.

d) Outras ações fiscalizatórias e normativas:

- Atos e Contratos;

- Atos sujeitos a registro (admissões e concessões);

- Transferências Constitucionais e Legais (FPM, FPE, FNO, FNE, FCO, ROYALTIES, Fundo Partidário e IPI exportação).

- Convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres;

- Aplicação de Subvenções;

- Acompanhamento da Receita Pública Federal em todas as suas etapas;

- Fiscalização da Renúncia de Receita Pública Federal;

- Controle do enriquecimento ilícito de agentes públicos, por intermédio de análise das declarações de bens e rendas, visando à verificação da compatibilidade da variação patrimonial com a variação de renda, em um determinado exercício financeiro.

e) Denúncias;

f) Consultas.

#### **IV.3.7. Uma reflexão contemporânea acerca dos órgãos de controle**

Na revisão do texto Constitucional empreendida pelo Congresso Nacional em 1993, por força de dispositivo expresso na Constituição Federal de 1988, foram apresentadas 214 (duzentos e catorze) emendas propondo alterações do modelo estrutu-

ral e operacional do Tribunal de Contas da União. Nenhuma destas emendas foi acolhida pelo Relator, Deputado Federal Néelson Jobim, hoje ministro do Supremo Tribunal Federal. No plano estadual são recorrentes as propostas de redefinição e extinção dos Tribunais de Contas Estaduais sob o argumento de que estes órgãos são ineficientes, praticam nepotismo e têm uma estrutura muito onerosa para os erários estaduais.

Inobstante o Congresso Nacional não tenha acolhido nenhuma das propostas de alteração do órgão federal de controle externo, as mais radicais preconizavam a sua extinção, são cada vez mais visíveis e acentuados os indicadores do clamor do conjunto da sociedade exigindo mudanças nos entes públicos incumbidos de gerir e fiscalizar o patrimônio público, entre estes os Tribunais de Contas, com o propósito de assegurar que os dinheiros públicos cumpram precipuamente sua função social. Forçoso é reconhecer que a transformação é inevitável e que o resultado desta mudança deve refletir a participação proativa dos órgãos de controle. Estes devem assumir o papel de condutores desta transformação refletindo os anseios da sociedade.

Não reconhecer esta realidade ou opor-se deliberadamente a ela, ancorados em práticas e dogmas pretéritos é prestar um desserviço às instituições de controle, à Administração Pública e à sociedade. Nenhuma organização, pública ou privada, sobrevive a desvios prolongados do seu eixo focal. Quando as correções de rumo não são tempestivamente realizadas a morte institucional pode ser lenta, mas é inexorável.

Mudar é preciso, mas operar esta transformação sem a participação direta e efetiva dos órgãos de controle significa cometer um erro mais grave que a preservação do “status quo”. Os Tribunais de Contas devem assumir papel de agentes indutores e condutores das ações retificadoras necessárias à sua modernização, promovendo amplos debates internos e externos para discutir com seus agentes e clientes, sem restrições de paradigmas legais ou dogmáticos, suas missões, produtos, estrutura organizacionais, processos operacionais e recursos disponíveis, promovendo-se os ajustes necessários, sem compromisso com interesses e valores que não estejam consentâneos com a preservação da instituição e seus princípios fundamentais, bem como com sua inserção harmônica no contexto da sociedade, princípio e fim dos entes públicos.

O produto deste esforço laborativo conjunto deve ser oferecido aos respectivos Poderes Legislativos, como proposta de adequação dos órgãos de Controle Externo aos clamores sociais.

Feito isto, emergirão deste processo de auto-depuração orgânica, entes mais fortes, legítimos e lídimos representantes dos interesses da sociedade brasileira.

É isto que a sociedade e todos os profissionais de controle, verdadeiramente almejam.

---

## A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

---

Pedro Ângelo Figueirêdo<sup>1</sup>

1. Introdução. 2. O Pensamento dos Tribunais. 3. As Novas Decisões do TCM-CE.

### INTRODUÇÃO

A probidade na Administração Pública tem sido, nos dias atuais, exigência maior da sociedade a qual, a medida que o discernimento se difunde nos locais mais distantes e nas camadas mais humildes da população, contemporiza menos com o mau administrador.

Os Tribunais de Contas, guardiões das contas públicas, têm inarredável papel no combate a corrupção e a má aplicação dos recursos do povo. É, nesse contexto, que compete-lhe, em apoio à Justiça Eleitoral, investigar, apurar e declarar a **irregularidade insanável** que tem a **marca da improbidade administrativa**, de responsabilidade do Agente Público, seja por ação ou omissão, culpa ou dolo.

Cumprindo esta sua parte, têm as Cortes de Contas prestado inestimável colaboração ao Judiciário, a quem compete, com exclusividade, dizer sobre a **inelegibilidade** do Agente e das demais sanções a ele aplicáveis.

Na execução desse mister, temos que as decisões dos Tribunais de Contas **devem conter**, de modo expresse, sempre que concluírem pela existência de irregularidade insanável, tipificável como improbidade administrativa:

- a) A indicação do ato, cuja prática configura improbidade (*imputatio facti*);
- b) O enquadramento desse ato na Lei 8.429/92 (*imputatio juris*);
- c) A conclusão de que tal ato consubstancia irregularidade insanável, com a marca da improbidade administrativa;
- d) A inclusão do nome do Administrador em lista específica, a ser enviada ao Procurador Regional Eleitoral e ao TRE, para exame da inelegibilidade.

Mas, o que é improbidade administrativa? Quem a define em tese?

A Constituição Federal de 1988, ao tratar das inelegibilidades no § 9º do seu art. 14, diz que “*lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade*”. E já no artigo seguinte, 15, inciso V, prevê a “*perda dos direitos políticos por improbidade administrativa prevista no art. 37, § 4º*”. E finalmente, no art. 37, § 4º,

---

1. Conselheiro do TCM-CE, foi Procurador-Geral do MPE naquela Corte, Advogado da Justiça Militar Estadual, Presidente da Comissão de Ética da OAB-CE, e advogado militante durante 25 anos.

fixa que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei”.

Como se vê, a Carta Magna remeteu à lei, o conceito de improbidade.

Dois anos depois, em 1990, surgiu a Lei Complementar 64/90, conhecida como “Lei das Inelegibilidades”, a qual, embora disciplinando os casos em que o cidadão seria inelegível, não trouxe a definição do que seja improbidade administrativa. Contudo, referido cânone legou-nos, no seu art. 1º, letra **g**, a regra:

“ Os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas **rejeitadas por irregularidades insanáveis** e por decisão **irrecorrível** do Órgão Competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário para as eleições que se realizarem nos 5 anos seguintes, contados a partir da data da decisão.”

De igual modo, esta Lei Complementar não trouxe o conceito de improbidade, limitando-se a dizer que seriam inelegíveis, dentre outros, aqueles que tivessem suas contas rejeitadas por irregularidade insanável face decisão irrecorrível dos Tribunais de Contas.

Somente quatro anos após a Constituição, a Lei 8.429/92, conhecida como “Lei das Improbidades Administrativas”, veio **disciplinar** o que é improbidade.

Basicamente, podemos dizer que ela as classifica em três tipos:

- a) aquelas em que o Agente **aufere** qualquer espécie de vantagem patrimonial indevida (art.9º);
- b) as que ensejam **perda** patrimonial, **desvio**, **apropriação** ou **dilapidação** dos bens públicos (art. 10);
- c) as que violam os **deveres** de **honestidade**, **legalidade** e **lealdade** às Instituições Públicas (art. 11).

O sujeito ativo é qualquer Agente Público, servidor ou não, basta exercer cargo, emprego ou mandato.

Waldo Fázio Júnior e outros, no livro “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA”, ed. Brasília Jurídica, doutrina:

De forma geral, a improbidade administrativa não reclama tanta elaboração para que seja reconhecida. **Estará caracterizada** sempre que a conduta administrativa contrastar qualquer dos princípios fixados no art. 37, caput da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), **independentemente** da geração de **efetivo prejuízo** ao erário.

O diploma legal em tela (a lei 8.429/92) divide e define, exemplificativamente, os atos de improbidade administrativa em três categorias:

- a) os que importam enriquecimento ilícito do agente público (art.9º), acarretem ou não lesão ao erário.
- b) os efetivamente lesivos ao erário (art. 10);

c) os que atentam contra os princípios da Administração (art.11), acarretem ou não lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.

Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, o agente fica sujeito, em todos eles à perda da função pública e suspensão dos direitos políticos (8/10 anos, 5/8 e 3/5, respectivamente).

Nunca é demais lembrar que as hipóteses trazidas nos vários incisos dos mencionados artigos 9, 10 e 11 da referida lei, são meramente *exemplificativas*, não esgotando o rol das possibilidades. **A regra geral está no caput** de cada um desses três dispositivos.

## O PENSAMENTO DOS TRIBUNAIS

A respeito de **irregularidade insanável**, o Colendo TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, já assentou que a mera falha formal, **não** pode ser traduzida como **improbidade**.

Rec. 9697-MT-set.92- Min. Carlos Velloso-pág. 66 Supl. Leg. Eleitoral, ed.1996-Assemb.Leg.Ce.

Rec. 11.976-MG- jul.94-Min.Fláquer Scartezzini- pág. 73, idem idem.

Rec. 12.138-SP-Ago.94-Min.Marco Aurélio - pág. 77, idem idem.

Também já fixou aquele Sodalício que o fato do Agente imputado **haver recolhido** os valores aos cofres públicos, **não é o suficiente** para afastar a inelegibilidade (*Rec. 12.070-PA-Ago.94-Min. Fláquer Scartezzini - pág. 74, ob. cit.*).

Ainda sobre o conceito de **irregularidade insanável**, veja-se trecho do voto do MIN. PÁDUA RIBEIRO no acórdão 11.978-Recurso-classe 4-Belo Horizonte-MG:

A impugnação à candidatura apresentada pelo Dr. Procurador Regional Eleitoral está fundamentada em vários fatos apontados no parecer do Tribunal de Contas. E esse parecer elenca a prática de despesas sem empenho prévio, realização de despesas sem licitação, contrariando os termos dos Decs-Lei 200/67 e 2.300, a concessão de ajuda de custos de forma irregular e a remuneração de agentes públicos também sem previsão legal.

Todas essas irregularidades administrativas são DECLARADAMENTE INSANÁVEIS, e, ainda que o Prefeito municipal promovesse o ressarcimento aos cofres públicos de tais despesas ilegais, estaria em falta com os termos da lei, por ter contrariado, durante a sua gestão, os expressos mandamentos legais que regem a realização das despesas orçamentárias”.

-RJTSE jul/set-95, vol.6 pág.247.

Na mesma linha, o MIN. FLAQUER SCARTEZZINI, no acórdão 11.976, in RJTSE, vol. 6 nº3 pág. 233/4:

... identificando irregularidades no balanço financeiro (erro de classificação do repasse à Câmara Municipal, considerado como despesa extra-orçamentária,

quando o correto é orçamentária); na aplicação, em percentual inferior ao mínimo exigido, das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino; realização de compras, obras e serviços sem observância ao princípio da licitação; pagamento de juros sobre saldo devedor bancário e por atraso no pagamento de duplicatas, notas fiscais e juros de arrecadação de FGTS e IAPAS; saldos bancários negativos, quando a Prefeitura realizava aplicações financeiras; realização de despesas sem o acompanhamento das respectivas notas fiscais; realização de despesas classificadas em desacordo com a lei orçamentária; realização de despesas referentes a pagamento de salários em acúmulo de cargos e funções públicas.

Tais irregularidades, ao contrário do que sustenta o recorrente, NÃO PODEM SER CARACTERIZADAS COMO MERAS IRREGULARIDADES FORMAIS, consubstanciando, sim, **à exceção das duas primeiras**, a IRREGULARIDADE INSANÁVEL a que alude a alínea **g** do inciso I, do art. 1º da LC 64/90, **na inteligência que lhe empresta esse Colendo Tribunal Superior Eleitoral.**”

-RJTSE, jul/set 95, vol. 6/233-4.

Com relação à improbidade administrativa, o nosso valoroso Tribunal Regional Eleitoral, há expressado, em vários de seus acórdãos, que deixa de declará-la porque muitas decisões das Cortes de Contas (TCU, TCM, etc), que embasam as impugnações ou recursos do Ministério Público Eleitoral, não atestam, de modo expresse, a existência da irregularidade insanável, utilizando, ao mais das vezes, do termo “falhas”, o que o leva a entender como irregularidades meramente formais.

É o que se vê da ementa abaixo, da lavra do emin. Des. Stênio Linhares, no processo nº 96.01.2271, julgado em 15-8-96:

Se o parecer do Órgão Técnico não qualifica de insanáveis as irregularidades determinantes da rejeição das contas, não incide sobre a pessoa do administrador a inelegibilidade prevista na letra “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90. (precedente do TSE; acórdão 11.973, rel. Min. Pádua Ribeiro).

Recurso provido, para determinar-se o registro da candidatura do recorrente. Em acórdão paradigma, oriundo de Pacajus-Ce, esse mesmo Des. Relator escreveu no corpo do seu voto:

A documentação encontrável nos autos descobre que o CCM efetivamente emitiu parecer desfavorável à gestão financeira do Legislativo de Pacajus, correspondente ao exercício 1991, porque detectou “irregularidades” na prestação de contas de responsabilidade do recorrente. Essa mesma documentação evidencia, porém, que o órgão técnico não imputou nota de improbidade ao administrador, embora tenha determinado quantitativo que considerou devido a título de imposto de renda não retido na fonte e de parcelas de subsídios pagas a mais aos Vereadores da casa.

No processo 96.01.2475 - TRE-Ce, contra o ex-Presidente da Câmara Municipal de Ipaumirim, disse esse mesmo Des. Relator:

Os documentos de fls. 15 usque 21 dos autos descobrem que o CCM efetivamente emitiu parecer desfavorável à gestão financeira do Legislativo de Ipaumirim, exercício de 1990, porque detectou “irregularidade do recorrente. Essa mesma documentação evidencia, porém, que o órgão técnico não imputou nota de improbidade ao administrador, no caso o recorrente, embora tenha determinado o “recolhimento” (recolhimento, note-se; não ressarcimento), de determinado quantitativo, que considerou devido a título de imposto de renda não retido na fonte.

Ao se referir às “irregularidades” determinantes da rejeição das contas, o CCM não qualificou de insanáveis. Essa particularidade tem notável relevância no caso sub examine”.

Em recente e rumoroso caso julgado pelo TRE-Ce no último pleito -proc.11020-classe 33-, relator o Juiz ARÍSIO LOPES, consta na ementa:

-Registro de candidatura. Impugnação. Rejeição de contas pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Inexistência de pecha de improbidade ou de irregularidades insanáveis.

-Se o parecer do órgão técnico não qualifica de insanáveis as irregularidades determinantes das contas, não incide sobre a pessoa do administrador a inelegibilidade prevista na letra “g” do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar 64/90 - (precedentes: TRE, ac. 96012475 e 96012756, rel. Des. Stênio Linhares; TSE, acórdão 11.973, rel. Min. Pádua Ribeiro).

-Impugnação rejeitada, para determinar-se o registro da candidatura do impugnado.

No corpo do acórdão, que é recentíssimo (03-8-98), lê-se:

No caso presente, porém, a simples leitura do parecer do Tribunal de Contas dos Municípios denota que nenhuma das irregularidades aí relacionadas, como determinantes da rejeição das contas em comento, foi qualificada de insanável.

...

... o Tribunal de Contas dos Municípios, ao expedir a Deliberação 18.424/95, limitou-se a pronunciar, verbis: “Ementa: Emite Parecer Prévio Desfavorável, considerando irregulares as contas da Câmara Municipal de Acopiara, exercício de 1993”.

...

... não foram glosadas com a pecha de improbidade nem com a de conterem irregularidades insanáveis. Bem por isso estou ...

... mas não as distinguiu o órgão fiscalizador como insanáveis, ou não, cingindo-se a atestar ...

...Enfim, inexistente, como demonstrado, no parecer do TCM notas de improbidade ou vícios insanáveis nas contas relativas ...

A tão prolapada decisão da lavra do emin. Min. PÁDUA RIBEIRO, tem a seguinte ementa:

“SE O TRIBUNAL DE CONTAS CINGIU-SE A DECLARAR IRREGULARES AS CONTAS NÃO EXSURGINDO DOLO OU FRAUDE A VICIAR A CANDIDATURA, NÃO HÁ LUGAR PARA A INELEGIBILIDADE ENSEJADORA DO INDEFERIMENTO DO REGISTRO”.

-Rec. Ordinário 11.973-PA, acórdão 11.973 de 26-7-94 Min. PÁDUA RIBEIRO.

Verifica-se, de logo, que a decisão do TSE reiteradamente aludida, parte do princípio de que o Tribunal de Contas **não encontrou dolo nem fraude**, mas tão só irregularidade formal.

#### AS NOVAS DECISÕES DO TCM-CE.

Para estancar a motivação alegada, o Eg. Tribunal de Contas dos Municípios, após debater o assunto em sessão administrativa do Pleno, passou a motivar e fundamentar seus acórdãos de modo **mais expressos**, detalhando o fato e fazendo o seu devido enquadramento na Lei 8.429/92.

Como exemplo, podemos citar a decisão pioneira, da lavra do zeloso Cons. Relator ANTÔNIO TAVARES, processo nº 3.681/98 - Prestação de Contas da Prefeitura de Acarape, exercício 1995, julgado em 25-08-98, além dos seguintes processos, dentre outros:

1. Proc. nº 2.718/94-Rel. Cons. Eufrasino Neto - Prestação de Contas Prefeitura de Tauá-1993.
2. Proc. nº 3.219/97-Rel. Cons. Luiz Sérgio - Prestação de Contas da Câmara de Umirim-1995.

Por fim, resta-nos trazer a colação voto lapidar do culto **MIN. PEDRO ACIOLI**, no processo 8936-classe 4-RJ, julgado em 31-8-90, no qual sua Excelência **traça**, com precisão, a **competência das Cortes de Contas** para o exame das irregularidades nas contas públicas:

Inelegibilidade. Arguição de inconstitucionalidade. LC 64/90, art. 1º, I, letra g. Constituição, art. 14, § 9º e art. 16. Prestação de contas. Julgamento. Parecer prévio. Irregularidades sanáveis e insanáveis.

Na prestação de contas, o Tribunal competente ao julgá-las ou ao emitir o parecer prévio dirá das irregularidades sanáveis, quando mandará supri-las, e das insanáveis, quando determinará as providências cabíveis.



Recurso provido.

*-in RJTSE, jul/set.91, págs. 176/180.*

E no trecho do acórdão supra o emin. Min. Relator, assenta, com exatidão, ser o Tribunal de Contas o único competente para dizer se a rejeição foi por irregularidade insanável ou não:

Assim, entendo que **somente** o Tribunal de Contas é quem pode dizer se as contas foram rejeitadas em face de irregularidades insanáveis (graves) ou não, as irregularidades em que se ateve o Tribunal de Contas para rejeitar as contas do recorrente.

-ob.cit, pág.180.



---

## **ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU**

---



---

**5º BEC - RECURSO CONTRA ACÓRDÃO JULGANDO  
REGULARIDADE DE CONTAS  
Recurso de Revisão**

---

Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça

Grupo II – Classe I – Plenário

TC-014.059/92-4

*Ementa: Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público contra Acórdão proferido pela 1ª Câmara deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 10.11.92 (Relação nº 41/92, Ata nº 40/92 - DOU de 20.11.92), que julgou regulares as contas do 5º Batalhão de Engenharia de Construção - 5º BEC - referentes a 1991, dando quitação plena aos responsáveis. Existência de tomada de contas especial relativa supostas irregularidades cometidas pelo Sr. José Ricardo Siqueira Silva, ordenador de despesa do 5º BEC no mesmo ano (TC-003.771/97-0). Conhecimento de recurso. Determinação de juntada da TCE ao presente processo para apreciação dos fatos ali narrados e da influência desses sobre as referidas contas da unidade.*

RELATÓRIO

- 1 – Natureza: Recurso de Revisão
- 2 – Unidade: 5º Batalhão de Engenharia de Construção do Ministério do Exército
- 3 – Recorrente: Dr. Jatir Batista da Cunha – então Procurador-Geral em Exercício junto ao TCU
- 4 – Pareceres:

4.1 – Da Unidade Técnica:

*“Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público contra Decisão proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 10.11.92 (Ata nº 40/92), que julgou a Tomada de Contas de 1991 do Quinto Batalhão de Engenharia de Construção regular, com quitação plena aos responsáveis (TC nº 014.059/92-0, Relação nº 41/92, DOU de 20.11.92).*

*2. Em decorrência da verificação, pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério do Exército, da ocorrência de diversas irregularidades no 5º Batalhão de Engenharia de Construção, que resultaram em danos ao erário, foi instaurado processo de tomada de contas especial (TC nº 003.771/97-0) contra o Sr. José Ricardo Siqueira Silva, ordenador de despesa à época.*

3. A 3ª SECEX, ao analisar a referida TCE, propôs a citação do responsável pela prática das irregularidades constatadas naquele processo. As respostas apresentadas estão em análise na Unidade Técnica de origem.

4. Por sua vez, o Ministério Público ponderou que as irregularidades detectadas na tomada de contas especial podem gerar reflexos nas contas do exercício de 1991 – já julgadas – e que a condenação em débito do responsável depende da reabertura destas, conseqüentemente, interpôs este recurso.

5. O Ministro-Relator deste Recurso de Revisão, Exmo. Sr. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, encaminhou os presentes autos a esta Secretaria para instrução por meio do Despacho de fl. 05.

5.1. O recurso foi interposto pela primeira vez, em 07.11.97, pelo Ministério Público e fundou-se nas irregularidades constantes da mencionada TCE. A Decisão recorrida proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal foi publicada no DOU de 20.11.92.

5.2. Portanto, foi observado o prazo quinquenal, bem como os demais requisitos previstos no art. 35 da Lei 8.443/92, podendo ser conhecido o presente recurso de revisão.

6. O Ministério Público requereu o provimento do presente recurso, a rescisão da Decisão proferida pela 1ª Câmara deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 10.11.92 (Ata nº 40/92) e reabertura das contas dos ordenadores de despesas do Quinto Batalhão de Engenharia de Construção do Ministério do Exército, referentes ao exercício de 1991.

6.1. Solicitou o seguimento das providências sugeridas no âmbito do TC-003.771/97-0 (TCE), para que, ao final, seja proferido novo julgamento de mérito e, ainda, sugeriu a apensação deste recurso aos autos da tomada de contas especial em comento, em razão da conexão entre os processos.

7. Não obstante o fato de o exame do presente recurso estar condicionado à juntada sugerida pelo MPTCU, vez que foi motivado pelas irregularidades presentes na tomada de contas especial do Quinto Batalhão, a mesma não está apensada a estes autos.

7.1. Em consulta ao sistema CAPT verificou-se que a citada TCE encontra-se tramitando na 3ª Secretaria de Controle Externo. Questionada informalmente sobre o andamento do processo, a 3ª SECEX informou que os autos já contam com as instruções da Divisão Técnica, a qual propôs entre outras coisas a juntada às Contas referentes ao exercício de 1991, e que encontram-se na Assessoria aguardando Parecer.

7.2. Ao que tudo indica, este recurso foi interposto antes da deliberação final sobre a tomada de contas especial, prescindido portanto da juntada requerida, para que não padecesse de intempestividade, já que o fim do prazo quinquenal para a sua interposição já estava bastante próximo.

7.3. Dessa forma, considerando a imprescindibilidade da análise do TC nº 003.771/97-0 para instrução deste recurso de revisão, entendemos que se devam

*sobrestar estes autos, até a deliberação de mérito do Tribunal acerca das mencionadas contas especiais.*

*8. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

*a) conhecer o presente recurso de revisão manifestado pelo MPTCU, com fulcro no art. 35, III, da Lei 8.443/92;*

*b) sobrestar a reinstrução destes autos até o julgamento de mérito do TC nº 003.771/97-0.”*

4.2 – Do Ministério Público: O Ministério Público manifestou sua anuência à proposta apresentada pela Unidade Técnica.

É o relatório.

## VOTO

O presente processo aborda situação recorrente neste Tribunal, qual seja, o surgimento à tona, posteriormente ao julgamento das contas de determinado gestor, de atos de gestão supostamente irregulares, praticados no período abrangido pelo julgado, que poderão alterar o posicionamento desta Corte acerca das mesmas contas.

2.O encaminhamento de situações como essa opõe dois princípios de direito aplicáveis ao Tribunal: de um lado a segurança jurídica e seu corolário, o respeito à coisa julgada, ainda que administrativa; e de outro a busca da verdade material.

3.A legislação regedora do TCU tem como remédio processual para esse dilema o recurso de revisão de que trata o art. 35 da Lei nº 8.443/92, procedimento sem efeito suspensivo e não-impedidor do trânsito em julgado da decisão atacada e que tem natureza jurídica assemelhada à de ação rescisória no processo civil e de revisão criminal no processo penal. Nesse sentido o Tribunal tem decidido reiteradamente, cristalizando-se esse entendimento no acolhimento do Relatório e Voto do Ministro Valmir Campelo na Decisão nº 94/99 – Plenário, de 17.03.1999 (TC-004.907/98-1).

4.Tangenciando esse mesmo assunto, encontra-se sob a análise do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha projeto de resolução de autoria do Ministro Bento José Bugarin (TC-928.922/98-7), cujo escopo é a regulamentação dos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU, bem assim seus efeitos e sua forma de processamento.

5.Não pretendo aqui entrar no mérito dessa discussão, que já tem seu foro estabelecido. Entretanto, entendo ser dever do juiz julgar o caso concreto, ainda que não haja norma específica sobre o tema trazido à tutela jurisdicional, devendo-se aplicar nessas situações o que preconiza a Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/42), em seu art. 4º: “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

6.Assim, na falta de uma definição do TCU acerca do procedimento a ser adotado nesses casos, tenho refletido sobre como decidir as questões concretas a mim submetidas, relativas a fatos descobertos após o julgamento das contas de

determinado gestor, da forma mais consentânea com os princípios de direito mencionados.

7. Parto do entendimento de que a sede adequada para a discussão de supostas irregularidades apontadas posteriormente ao julgamento das contas de determinado administrador seja o próprio processo de tomada ou prestação de contas, uma vez que, tendo sido as contas do gestor julgadas regulares, com ou sem ressalvas, presumem-se regulares, ainda que com ressalvas, todos os atos por ele praticados no período abrangido pelo julgado.

8. O fato de as contas do gestor já haverem sido julgadas torna imprescindível, portanto, que qualquer juízo por parte do TCU sobre atos ou fatos ocorridos no período abrangido pela decisão seja precedido da interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público, cujo conhecimento, por parte do Tribunal, será suficiente para afastar a decadência quinquenal de que trata o art. 35 da Lei nº 8.443/92.

9. Nosso ordenamento jurídico prevê que apenas nos casos de **error in procedendo** é possível a interposição de recurso com efeito meramente rescindente, ou seja, com o fito de rescindir ou eliminar a decisão atacada, o que implicará a desconstituição de todos os atos processuais a ela posteriores. Nos casos de **error in iudicando**, situações às quais se destina o recurso de revisão, deve haver, necessariamente, além do efeito rescindente (**jus rescindens**), o efeito substitutivo da decisão atacada (**jus rescisorium**), ou seja, o novo julgamento sobre as questões fáticas tratadas.

10. Esse entendimento é reforçado pela inteligência do parágrafo único do artigo 35 da Lei nº 8.443/92, segundo o qual “a decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado”.

11. Destarte, não pode o recurso de revisão interposto pelo Ministério Público destinar-se tão-somente à reabertura de contas já julgadas, devendo o Relator desse recurso, por força do disposto no citado dispositivo legal, apreciar, no mérito, os fatos, anteriormente ocultos, trazidos à tona, e que darão ensejo à procedência ou não do apelo e, no primeiro caso, implicará a expedição de nova decisão de mérito pelo Tribunal.

12. Como conseqüência desse raciocínio, depreende-se que o julgamento da admissibilidade e da procedência dos fatos narrados em processo superveniente à apreciação das contas anuais, devam ser tratados no âmbito da revisão dessas mesmas contas e, também, que as citações e demais providências deverão ficar a cargo do Relator que vier a ser sorteado para o recurso de revisão, que presidirá aquele processo.

13. Coerentemente com essa argumentação, tenho adotado, até definição do Tribunal acerca do assunto, o seguinte procedimento:

a) quando designado para relatar processo superveniente a contas já apreciadas no mérito e transitadas em julgado (p. ex. TCE, denúncia, representação, auditoria etc.):



a.1) proposição de sua juntada às contas respectivas, por meio de decisão colegiada, comunicando essa providência ao Ministério Público, para a verificação da oportunidade de interposição de recurso de revisão, caso ainda não interposto;

a.2) caso já interposto o recurso, remessa do processo superveniente ao Relator **ad quem**, por meio de decisão colegiada, para deliberação acerca de sua admissibilidade e procedência, da influência dessa análise sobre as contas já julgadas, bem assim do provimento ou desprovimento ao recurso de revisão e, se for o caso, da proposição de nova decisão (procedimento por mim proposto e aprovado pelo TCU, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada em 07.04.1999, em que o Plenário, ao apreciar o TC-001.499/97-1, adotou a Decisão Sigilosa nº 143/99);

b) quando designado para relatar recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, em casos como o ora tratado: proposição, por meio de voto em Plenário, da juntada do(s) processo(s) superveniente(s) (TCE, denúncia, representação, auditoria etc.) ao processo relativo às contas, para, como relator **ad quem**, adotar as providências acima preconizadas.

Diante do exposto, divergindo parcialmente dos pareceres, Voto por que este Tribunal adote a Decisão que submeto à apreciação do Plenário.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Bento José Bugarin

Gostaria apenas de registrar que a proposta ora submetida à apreciação do Colegiado pelo Ministro Marcos Vilaça está de acordo com a orientação aprovada por este Plenário, na Sessão extraordinária de caráter reservado de 11/11/98, nos autos do TC-008.974/97-7, por intermédio da Decisão nº 789/98, Ata 45/98, por mim relatado, nos seguintes termos:

“8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: Considerando que:

1. quanto ao recurso de revisão interposto pelo Ministério Público em que pede explicitamente tão-apenas a reabertura das contas:

1.1. nos termos do art. 35, e seus incisos, da Lei nº 8.443/92, não se funda em *error in procedendo*, motivo pelo qual **não há que se falar em cassação da decisão recorrida nem em função meramente rescindente da decisão que aprecia pedido de reabertura das contas;**

1.2. a figura da reabertura das contas é construção jurisprudencial, sem previsão legal, e facultativa, por não ser necessária, ante o efeito devolutivo ínsito ao recurso de revisão;

1.3. em decorrência do disposto no parágrafo único do art. 35 da Lei Orgânica, pode-se entender referido recurso de revisão como acompanhado de pedido implícito de reforma da decisão atacada, caso contrário o Tribunal dele não deveria conhecer, por falta de interesse em recorrer do MPTCU;

1.4. o provimento deve ser dado em relação ao pedido de mérito - que é a reforma da decisão recorrida - e não em relação ao pedido de meio - que é a reabertura das contas -, pois o provimento ou o não-provimento de um recurso é a providência última a ser tomada pelo órgão *ad quem*, eis que com este ato exaure a sua jurisdição recursal;

**1.5. o Relator sorteado pode, seguindo alguns precedentes da Casa, incluir o processo em pauta e submetê-lo à apreciação Colegiada, para fins de apreciação quanto ao juízo de admissibilidade do recurso e, se for o caso, citação ou audiência do responsável ou**, em homenagem ao princípio da economia processual e em observância à técnica processual, dispensar referida apreciação Colegiada - *porque desnecessária, liberando assim a pauta para assuntos mais relevantes* - e mandar citar ou ouvir em audiência o responsável para, posteriormente, após o pronunciamento da 10ª SECEX e do Ministério Público, submeter o feito ao Plenário, com proposta acerca do juízo de admissibilidade bem como do provimento ou não-provimento do recurso, que correspondem, respectivamente, à reforma ou à manutenção da decisão recorrida;

**1.6. dessa forma, é correto afirmar que o pedido de reabertura das contas se insere na esfera do juízo de admissibilidade do recurso de revisão. Reabrir as contas significa passar à análise do mérito, promovendo-se a citação ou audiência do responsável. Negar a reabertura significa não conhecer do recurso.** Portanto, a exemplo do que ocorre com os demais recursos desta Casa, referido juízo de admissibilidade pode ser feito pelo próprio Relator, dispensando-se a inclusão do processo em pauta nesta fase;

1.7. assim, a 10ª SECEX deve atuar não apenas quanto ao juízo de admissibilidade mas também quanto à análise de mérito do recurso, procedimento, aliás, que em nada difere dos demais recursos, não se justificando a inovação pretendida. Além disso, as hipóteses de cabimento do recurso de revisão exigem a atuação de agente diverso daquele que já atuou nos autos, pois, especialmente no caso de "*superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida*", deve-se avaliar se de fato os documentos novos têm eficácia sobre a prova produzida, o que não permite que referida avaliação seja procedida por quem já se manifestou anteriormente sobre a prova produzida;

**1.8. pelos mesmos fundamentos do subitem anterior, o Relator do recurso de revisão deve atuar no processo até o julgamento do Tribunal que decidir sobre a reforma ou não do Acórdão recorrido (o que corresponde ao mérito do recurso), pois, conforme demonstrado, não é a hipótese de recurso que enseje decisão com função meramente rescindente, mas sim substitutiva.**

2. quanto a pedido de reexame interposto pelo Ministério Público em face de decisão prolatada em processo de fiscalização, o tratamento a ser dado é idêntico ao sugerido para o recurso de que cuida o item anterior, pois, também aqui, não se trata de recurso que enseje decisão com função meramente rescindente, porquanto não se fundou em *error in procedendo*, mas sim em fatos novos que poderão ensejar a reforma da decisão recorrida e não a cassação.

3. quanto ao recurso interposto por responsável omissivo no dever de prestar contas, consistente na apresentação da própria prestação de contas, deve a 10ª SECEX permanecer com a instrução do recurso, pois, ainda que de forma sumária, a SECEX de origem já atuou no processo e, além disso, não se mostra conveniente, sob a ótica da praticidade, criar tal exceção à regra.

4. quanto a “*qualquer outro tipo de recurso com função meramente rescindente de decisão ou de acórdão*”, conforme redação proposta pelo nobre autor, mostra-se despropositada a alteração da Resolução nº 74/96 quanto a este ponto, porquanto, em se tratando de *error in procedendo*, como, por exemplo, citação nula, será a decisão recorrida *cassada* e renovados os atos viciados e os subsequentes deles dependentes, o que ensejará a restituição dos autos ao Relator *a quo* e portanto à SECEX responsável pela instrução originária.

**5. qualquer recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU tendente a agravar a situação do responsável requer que o envolvido tenha assegurados os mesmos direitos e prerrogativas processuais que teve quando da apreciação originária do processo.**

**6. as decisões do TCU são válidas e de eficácia plena, somente podendo ser rescindidas por outra decisão fundamentada em *error in procedendo* ou *error in iudicando*, e, neste último caso, após a instauração do contraditório, sob pena de afronta ao devido processo legal, à coisa julgada e aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, motivo pelo qual descabe falar em função meramente rescindente da decisão que reabre as contas ou de outras decisões similares, tendo em vista que se fundam em fatos ainda não provados e são prolatadas antes da instauração do contraditório.**

8.1. aprovar o Projeto de Resolução, Substitutivo do Relator, em anexo, que “Acréscima parágrafos ao art. 3º da Resolução/TCU nº 74/96”, objeto deste processo;

**8.2. deixar assente que, até que seja aprovada norma disciplinadora do tratamento a ser dispensado ao recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU e aos demais recursos interpostos pelo *Parquet*, devem ser observados os seguintes princípios, para fins de uniformização:**

8.2.1. observância aos pressupostos recursais, sob pena de nulidade;

8.2.2. necessidade de instauração do contraditório, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável, sob pena de infringência ao princípio constitucional da ampla defesa;

**8.2.3. atuação do Relator sorteado até o julgamento que decide acerca da reforma ou não da decisão recorrida, sob pena de negativa de prestação jurisdicional por parte do Relator sorteado;**

8.2.4. obrigatoriedade de audiência do Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei;

**8.2.5. validade e eficácia da decisão recorrida até que o Tribunal prolate nova decisão que a casse, em virtude de nulidade devidamente comprovada, ou que a reforme, em razão do julgamento de mérito do recurso interposto, sob pena de se infirmar**

**o princípio da segurança jurídica e de se afrontarem a coisa julgada, as normas do TCU e o devido processo legal, constitucionalmente garantido.**

8.3. arquivar os presentes autos.”

Dessa forma, até que seja aprovada norma regulamentadora acerca dos recursos interpostos pelo Ministério Público - matéria que está sendo discutida nos autos do TC- 928.922/98-7 -, deve prevalecer os termos da Decisão supratranscrita, motivo pelo qual acompanho o Relator destes autos quanto à proposta ora apresentada.

### DECISÃO Nº 146/99 – TCU – PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-014.059/92-4
2. Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão
3. Recorrente: Dr. Jatir Batista da Cunha – Procurador-Geral em Exercício junto ao TCU
4. Unidade: 5º Batalhão de Engenharia de Construção do Ministério do Exército
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: 10º SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1 – conhecer o presente recurso de revisão interposto pelo MPTCU, com fulcro no art. 35, III, da Lei 8.443/92; e
  - 8.2 – determinar a juntada do TC-003.771/97-0 a este, para que os fatos ali narrados sejam apurados no âmbito deste processo.
9. Ata nº 14/99 - Plenário.
10. Data da Sessão: 14/04/1999 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
  - 11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Relator), Homero Santos, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Humberto Guimarães Souto  
na Presidência

Marcos Vinícios Vilaça  
Ministro-Relator

---

1. Publicada no DOU de 03.05.99.

---

**TRT/SP - AUDITORIA OBJETIVANDO VERIFICAR A  
COMPATIBILIDADE ENTRE OS CRONOGRAMAS FÍSICO E  
FINANCEIRO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO FÓRUM  
TRABALHISTA  
Relatório de Auditoria**

---

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-001.025/98-8 (com 11 Volumes Anexos)

Processos Apensos:

TC-001.838/98-9 - Consulta

TC-005.005/98-1 - Solicitação de cópias

TC-700.214/98-4 - Relatório de Auditoria

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região - SP

Responsáveis: Délvio Buffulin e Nicolau dos Santos Neto (ex-Presidentes)

*Ementa: Auditoria realizada objetivando verificar a compatibilidade entre os cronogramas físico e financeiro das obras de construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo. Irregularidades na forma de licitação do objeto contratado, já apontadas pelo Tribunal em oportunidade anterior. Alegações da firma contratada no sentido da necessidade de ser promovido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Considerações acerca da teoria do fato do príncipe. Inexistência de argumentos capazes de justificar o descompasso existente entre os referidos cronogramas. Aplicação de multas nos valores máximos permitidos pela Lei Orgânica do TCU. Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. Determinação para que seja promovida a nulidade do contrato. Prosseguimento dos trabalhos investigatórios ante a superveniência de fatos novos, independentemente das demais medidas ora adotadas. Remessa de cópias dos autos. Encaminhamento dos autos ao Ministério Público para verificar da conveniência de serem interpostos recursos de revisão.*

## RELATÓRIO

No ano de 1992 o Tribunal, por intermédio da SECEX-SP, realizou auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (SP), tendo a equipe, em virtude do elevado volume de recursos envolvidos, centrado suas atenções no exame da docu-

mentação referente ao processo licitatório a que se referia o Edital de Concorrência nº 01/92, que tinha por objeto:

“(...) a aquisição de imóvel, adequado para instalação de no mínimo 79 Juntas de Conciliação e Julgamento da Cidade de São Paulo, permitindo a ampliação para instalação posterior de no mínimo mais 32 Juntas de Conciliação e Julgamento em uma das quatro modalidades como segue:

1.1.1. Imóvel construído, pronto, novo ou usado. Nessa hipótese deverá acompanhar a proposta técnica, projeto de adaptação com o respectivo prazo de execução e entrega, que atenda as necessidades das Juntas de Conciliação e Julgamento, que deverá, em caso de aprovação, ser implantado pelo concorrente sob sua total responsabilidade;

1.1.2. Imóvel em construção, independentemente do estágio da obra (início, meio ou fim), deverá acompanhar a proposta técnica, projeto de adaptação com o respectivo prazo de execução e entrega, que atenda as necessidades das Juntas de Conciliação e Julgamento, que deverá, em caso de aprovação, ser implantado pelo concorrente sob sua total responsabilidade;

1.1.3. Terreno com projeto aprovado que deverá acompanhar projeto de adaptação que atenda as necessidades das Juntas de Conciliação e Julgamento;

1.1.4. Terreno com projeto elaborado especificamente para a instalação das Juntas de Conciliação e Julgamento.”

2. Em consequência, foi produzido extenso relatório, autuado sob o nº TC-700.731/92-0, onde se dava notícia de que o certame havia sido vencido pela empresa INCAL Incorporações S. A., que apresentara proposta para construção de um complexo que seria edificado em um terreno de 12.578m<sup>2</sup>, localizado “na Avenida Marquês de São Vicente com a Rua José Gomes Falcão (antiga Rua São Francisco de Assis) e Rua do Bosque” a ser, também, “fornecido” pela empresa vencedora, que destacou como um dos principais pontos positivos do terreno sua “acessibilidade urbana”: localizado a aproximadamente 500m do complexo intermodal de transportes de Barra Funda, com suas estações de metrô e do trem metropolitano da FEPASA, além da proximidade com a Av. Marginal Tietê.

3. A grandiosidade da obra pode ser vislumbrada a partir de alguns dados: um complexo constituído de duas torres, de dezessete andares cada, com uma área construída total de 84.053,96m<sup>2</sup>; projeto para a instalação de 112 Juntas de Conciliação e Julgamento; auditório para 420 pessoas; 16 elevadores públicos de alta velocidade (120m/m) e quatro elevadores privativos; salas de leilões; salas para as Associações dos Vogais; cobertura com creche, solarium e heliporto “para acessos especiais”; estacionamentos no subsolo e térreo com capacidade para 1.500 automóveis; saguão de entrada do andar térreo (Praça da Justiça) com a área de 1.400m<sup>2</sup>, com cobertura em estrutura metálica espacial; previsão para gerenciamento predial mediante a supervisão da segurança do edifício, de seus funcionários e do público usuário por intermédio de cartões de acesso, de portas com fechaduras eletrônicas e da monitoração dos movimentos internos por circuitos fechados de televisão.

4. Mereceu especial registro por parte da equipe auditora a inadequação do objeto licitado, uma vez que, consoante destacado nos diversos pareceres uniformes, deveriam ter sido realizados dois certames distintos: um para a aquisição do terreno, outro para a realização das obras propriamente ditas. Desse erro inicial, originaram-se diversas outras impropriedades decorrentes da elaboração do contrato, uma vez que esse fora redigido como se a operação fosse uma simples “aquisição”, e não uma contratação de obra pública, como realmente era.

5. Relevante registrar algumas observações feitas pela SAUDI por ocasião de seu pronunciamento sobre a matéria, colhido por determinação do então Relator da matéria, Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça:

“No caso de que tratam os autos, o fato de o edital de licitação ter batizado o objeto licitado por ‘aquisição de imóvel’, quando todas as suas características apontam na direção de uma ‘obra de engenharia’, não autoriza o enquadramento, por parte da contratante, do consequente contrato sob a espécie ‘compra e venda’, com todas as suas características e simplificações (...)”.

“Dentro dessa mesma linha de raciocínio, considerando que o percentual correspondente à aquisição do terreno corresponde a apenas 3% do valor total do contrato, há que se indagar o que seria acessório nesse contrato: o terreno ou a obra? A nosso ver, não é aplicável, ao caso, a conceituação constante do art. 43 do Código Civil, segundo a qual a construção é acessório do terreno. No que tange à materialidade do fato, é nítido que a parcela mais expressiva das despesas referem-se às obras, devendo, em nossa opinião, (...), ser regida pela legislação aplicável à matéria, especialmente no que tange ao Estatuto de Licitações e Contratos então em vigor. Nesse caso, entendemos nós, o terreno e não a obra deva ser tido como acessório”.

6. Outro ponto sobejamente discutido na oportunidade foi a forma de pagamento acordada, uma vez que se pactuou a liberação de parcelas em datas específicas, independentemente da realização de medições físicas dos serviços realizados, contrariando praxe comum nos contratos de obras públicas, o que estaria a caracterizar o pagamento antecipado dos serviços. Tal fato foi duramente questionado, mormente ante o entendimento então unânime de que a empresa vencedora possuía capital social ínfimo, que não poderia responder por uma eventual inadimplência. Mais ainda, tais importâncias teriam sido repassadas “sem a exigência de outras garantias idôneas se não uma escritura de compromisso de venda e compra que, como vimos, somente se constitui em direito real na condição de vir a exigir o objeto prometido”.

7. Registrou-se, ainda à época, que “quanto à avaliação do custo do imóvel adquirido, após cuidadosa pesquisa no mercado, considerando diversos elementos de comparação, foi constatado que o preço de aquisição ficou cerca de 20% acima dos valores de mercado” (laudo técnico emitido por engenheiro da Caixa Econômica Federal, por solicitação do então Relator, Ministro Marcos Vilaça).

8. Foram, então, nos autos daquele TC-700.731/92-0, ouvidos o Sr. Nicolau dos Santos Neto (ex-Juiz-Presidente do TRT/2ª Região e então Presidente da Comissão



de Construção do Fórum) e os Srs. Membros da Comissão de Licitação, que apresentaram as justificativas que entenderam pertinentes. Também a empresa INCAL Incorporações S. A., justificando seu interesse nos autos, apresentou manifestação defendendo a legalidade dos procedimentos. Para tanto, juntou diversos pareceres jurídicos especialmente emitidos por alguns dos mais renomados juristas, a citar Miguel Reale, José Afonso da Silva e Toshio Mukai.

9. Ao final de todo o exame, a SECEX-SP entendeu que deveriam ser adotadas as seguintes providências:

“a seja considerada ilegal a contratação da construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo na modalidade ‘aquisição de edifício a construir’ ao invés de obra pública de engenharia, na forma prevista no inciso I do art. 5º, c/c alínea ‘a’, inciso II, art. 9º do Decreto-lei nº 2.300/86;

b - seja substituída a ‘Escritura de Compromisso de Venda e Compra’ relativa à construção supracitada por contrato administrativo de empreitada por preço global, tendo em vista as seguintes alterações:

b.1 - supressão das cláusulas abusivas contrárias aos interesses da Administração;

b.2 - inclusão de cláusulas necessárias, consoante previsto no art. 55 e seus incisos do Estatuto Atual;

b.3 - previsão de garantias idôneas e suficientes ao adimplemento do contrato;

b.4 - estabelecimento de cronograma físico-financeiro que vincule a liberação dos recursos financeiros ao cumprimento de etapas de execução física nas datas consignadas;

b.5 - suspensão do pagamento de parcelas do preço até que o estágio físico da obra se equipare ao montante de recursos financeiros já liberados antecipadamente a favor da Contratada;

b.6 - imediata transferência da propriedade do terreno no qual está sendo assentada a obra para o TRT - 2ª Região;

c - sejam auferidos os eventuais prejuízos causados ao Erário e revisto o preço inicial ajustado, sem prejuízo de imputação de responsabilidade aos agentes públicos causadores dos prejuízos, em sendo considerados suficientes os dados do parecer técnico da CEF como indícios de lucro abusivo por parte da Contratada;

d - seja determinado ao Órgão de Controle Interno do TRT que registre nas contas anuais esclarecimentos sobre a efetividade da adoção das medidas supra sugeridas;

e - seja ouvido o Ministério Público junto a esta Corte de Contas para que promova as medidas que entender necessárias; e

f - seja considerada atendida a exigência de audiência prévia de que trata o inciso III do art. 31 da IN/TCU nº 09/95, tendo em vista as extensas justificativas dos responsáveis anexas às fls. 3 a 24 do Anexo I, bem como o pronunciamento final de fls. 720/741, sem prejuízo de que seja aplicada a multa prevista nos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443/92 aos responsáveis, Senhores Membros da Comissão Especial



de Licitação e ao Exmo. Sr. Juiz Presidente em exercício no período em questão, Nicolau dos Santos Neto”.

10. O Ministério Público, naquela oportunidade, opinou pela aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo das determinações alvitradas.

11. Redistribuídos os autos ao hoje Ministro-Aposentado Paulo Affonso Martins de Oliveira, foram levados, por aquele Relator, à deliberação do Tribunal na Sessão Plenária de 08.05.96. Destaco, em seguida, trechos do Voto do Relator cuja transcrição considero relevante para a maior compreensão do assunto:

“70. Realmente o objeto da referida licitação não é tão simples como quiseram fazer parecer os doutos juristas que se manifestaram nos autos, bastando para firmar tal convencimento, invocar as próprias palavras do Professor Miguel Reale, quando expressou, à fl. 346, nos seguintes termos: “(...) Entra pelos olhos que esse dispositivo legal só seria aplicável se o promovente da concorrência pública já possuísse um terreno e quisesse nele construir um edifício, mas nunca na espécie ‘sui-generis’ analisada”.

71. Então, como se vê, não se trata de uma simples aquisição de imóvel, mas de objeto contendo várias hipóteses de oferta, com amplitude de atividades, envolvendo situações diferentes em cada uma delas. Isto é, amplo, complexo, diversificado, confuso e sem qualquer objetividade, propiciando, em conseqüência, uma verdadeira gama de procedimentos divergentes que contribuíram para mascarar ilegalidades e irregularidades em todo o processo licitatório e dificultar a identificação da real natureza da licitação.

72. O ilustre Professor José Afonso da Silva também analisou a licitação como um procedimento incomum no serviço público, alertando que (fls. 376/ 377): “ O comum, mesmo é desapropriar mas a desapropriação, no caso, importaria em adquirir prédio inadequado às finalidades da Justiça do Trabalho. Por isso é que, como já mostramos, a licitação na forma realizada constituía o meio mais adequado e conveniente à consecução de imóvel apropriado àquelas finalidades. Mas o inusitado, o não comum’, não autoriza apreciar os fatos com critérios diversos do regime jurídico que os rege (...). Ou seja, o fato de se tratar de um caso raro não autoriza converter uma licitação para aquisição de imóvel numa contratação de obra de engenharia (...), fazendo incidir uma regra (a do art. 6º do Decreto-lei 2.300/86) que se aplica às hipóteses de execução de obra ou prestação de serviço público.” (grifei)

73. Dessa forma, constata-se, sem qualquer dificuldade, que a parte mais importante da licitação não era a aquisição do terreno, mas sim descobrir um edifício pronto com as características adequadas às finalidades da Concorrência. Vê-se, então, até mesmo pelo valor de cada parte distinta da licitação, que é muito fácil identificar qual delas representa o acessório e qual pode significar o principal. O procedimento correto e legal do TRT seria, sem sombra de dúvida, realizar uma licitação para a aquisição do terreno e, em seguida, outra para a execução das obras de edificação do prédio adequado à instalação das Juntas de Conciliação e Julgamento da cidade de São Paulo. Tal comportamento teria, certamente, evitado todas essas

dificuldades e não impediria que a Administração alcançasse, integralmente, o objeto pretendido.

74. Tecendo ainda comentários a respeito do mesmo assunto, o Professor José Afonso da Silva, a certa altura, afirmou: “(...) No caso em tela, a contratada vai executar obra de construção privada em seu terreno e por conta própria e só depois de pronto o imóvel, com o competente ‘Habite-se’, será definitivamente transferido para o contratante, quando, então, se transformará em bem público de uso especial (Cód. Civil, art. 66, II)”.

75. O equívoco aí está exatamente na afirmação de que as obras seriam construídas por conta própria da contratada (INCAL), o que não condiz com a realidade, visto que dependiam, exclusivamente, dos recursos do órgão contratante (TRT), isto é, uma obra inteiramente financiada pelo mencionado licitante. Situação bem diferente da que ocorre, quando se trata de construção pelo setor privado de um edifício de apartamentos ou de salas comerciais, cujas unidades foram integralmente vendidas, ainda na planta, para particulares, ou mesmo para órgãos públicos, tendo em vista que o prosseguimento das obras não ficaria a depender exclusivamente dos recursos dos adquirentes, que haviam assinado um documento caracterizado como “promessa de compra e venda futura”.

76. Assim, no primeiro caso acima referido, a operação se caracteriza como contratação de obra de engenharia, com a utilização do certame licitatório, cujo instrumento idôneo deve ser o contrato da administração pública, com a observação de todos os requisitos e exigências atinentes à espécie licitatória. Já a segunda situação envolve simplesmente um contrato de natureza privada, ainda que entre os adquirentes estejam administradores públicos, que não estão, no caso, assumindo quaisquer responsabilidades pela execução das obras.

(...)

86. As inúmeras outras falhas e/ou irregularidades apontadas pela Equipe de Inspeção e ratificadas pelos pareceres técnicos emitidos por Analistas da SECEX-SP e da SAUDI, bem como no Parecer da douta Procuradoria, dispensam outros comentários, no corpo deste Voto, além do que já foi dito no Relatório, uma vez que todas elas são desdobramentos e conseqüências do primeiro ponto levantado no exame da presente matéria, isto é, ilegalidade do contrato, em face da natureza do procedimento licitatório adotado com inobservância das normas contidas no então vigente Estatuto de Licitações e contratos ( DL nº 2.300/86).

87. Realmente o mal começou pela raiz e maculou todas as etapas do processo licitatório. Assim, a ausência de prévio projeto básico de engenharia (art. 6º, DL nº 2.300/86); a não inclusão do investimento no Plano Plurianual (art. 167, § 1º da C.F.); a inclusão de cláusulas contratuais que beneficiam apenas uma das partes em detrimento da Administração - financiadora da quase totalidade do serviço; a previsão de multa à contratante; a habilitação indevida da licitante, infringindo o disposto no art. 25, § 2º, item 1, do DL 2.300/86 c/c o art. 6º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 5.194/66, e muitas outras falhas apontadas no processo decorreram, exclusivamente, da opção inicial tomada pelo TRT-SP.

88. Os defensores da INCAL INCORPORAÇÕES S.A. ressaltaram, que é inegável a existência da figura da “compra e venda de coisa futura”, consoante prevê o inciso III do art. 14 do DL nº 2.300/86, que está perfeitamente agasalhada no Código Civil Brasileiro (art. 1.122). Da mesma forma, enfatizaram que a Doutrina entende que a compra e venda de imóveis deve reger-se pelas normas de direito privado, atuando a Administração como se particular fosse, sem supremacia de poder.

89. A questão dispensaria qualquer reparo deste Tribunal, caso a situação aqui exaustivamente examinada não envolvesse outros aspectos importantes a considerar, principalmente o alto risco da Administração que, ao mesmo tempo em que atuou como se particular fosse sem supremacia de poder - agiu na condição de personalidade pública, assumindo graves riscos na qualidade de financiadora das obras de engenharia em andamento e, conseqüentemente, posicionando-se em situação de inferioridade com supremacia do particular contratado, tendo em vista as cláusulas abusivas acordadas.

90. Ficou largamente comprovado nos autos que o contrato sob exame não tratou de uma simples “aquisição de imóvel”, mas de uma complexa transação envolvendo compra de terreno e obras de engenharia para construção de um monumental edifício.

91. Em momento algum da análise da matéria este Tribunal levantou qualquer restrição quanto à necessidade e conveniência da instalação do Fórum Trabalhista, questão esta inteiramente dentro da discricionariedade administrativa. Tanto os Inspectores da SECEX-SP, quanto os Auditores da SAUDI, limitaram seu exame aos aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade, nos termos constitucionais em vigor.

(...)

94. Não se pode concluir a apreciação deste processo sem apresentar uma análise comparativa a respeito das principais espécies de contratos no direito administrativo, levando em consideração as disposições do DL. 2.300/86, que regia, à época, a matéria no âmbito da Administração Pública, bem como ressaltar a evolução do assunto com a edição da nova Lei de Licitações.

95. De conformidade com a Enciclopédia Saraiva”(...). No âmbito do direito administrativo, existem contratos privados comuns, de direito civil, e contratos públicos ou administrativos. Os contratos privados da Administração regem-se pelo CC e C. Com. Os contratos públicos da Administração, ao contrário, pelas características especialíssimas de que se revestem, estão sujeitos a regime autônomo, típico que “ultrapassa”, “derroga” ou “exorbita” as normas do direito comum, o que é evidente, porque as pessoas administrativas, quando contratam, não se encontram na mesma situação dos simples particulares: outras as finalidades, outras as condições, outro o regime jurídico. “Cláusulas” que escapam ao direito comum, chamadas exorbitantes ou derogatórias e, que se inserem nos contratos administrativos, dando-lhes fisionomia peculiar diversa da que revelam os contratos do direito privado.

No contrato administrativo, o Estado fica em posição privilegiada, visto que se acham em jogo, fins de interesse público.”

96. Tal conceituação vem demonstrar que somente em casos especialíssimos a Administração pode abrir mão de sua supremacia e contratar como mero particular. O Administrador, na qualidade de guardião do interesse público, deve adotar sempre o instrumento contratual mais adequado e seguro quanto a esse aspecto. Ainda que à míngua de disposições expressas, é imprescindível invocar os princípios vetoriais da função Administrativa: supremacia do interesse público e a indisponibilidade deste interesse.

97. Quanto mais se busca conhecer as características entre as duas espécies de contratos mais se convence de que a opção correta, principalmente quando envolve obras de grande vulto, deve ser o contrato público da Administração.

98. Vale registrar ainda, conforme matéria publicada na Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, intitulada “Contratos Administrativos em espécie”, de autoria da Dr<sup>a</sup> Lúcia Valle Figueiredo, Professora-Assistente de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Procuradora do mesmo Município, os seguintes ensinamentos:

“À Administração Pública impende perseguir fins públicos. Evidentemente, os erigidos constitucionais e legalmente como interesses públicos.

Assim sendo, não teria cabida o despojamento das potestades públicas agindo, a Administração Pública, como mero particular, contratando como e se lhe apetece. Em consequência, a Administração Pública encontra-se manietada aos fins que lhe cumpre perseguir. Impõe-se, pois, como conclusão preliminar, agasalhando a magnífica lição de Agustín Gordillo (1), asseverar a inexistência de possibilidade jurídica de se subsumir a Administração apenas às normas de Direito Privado.”

99. Conclui-se, então, que os contratos privados são regulados pelo Código Civil e pelo Código Comercial; e os contratos da Administração Pública são regidos por leis específicas, respeitados os princípios constitucionais em vigor.

100. No caso concreto sob exame, ante a presença do TRT-SP, o Decreto-lei nº 2.300/86 (então vigente), impunha às partes obediência aos preceitos nele inseridos, não cabendo buscar fundamento legal nos Códigos supracitados. Trata-se, então, de um procedimento administrativo totalmente desaconselhável e que não deve servir de estímulo ou exemplo a nenhum órgão da Administração Pública Federal. Como ressaltou o Assessor da SAUDI: “prática que, se generalizadas seria a negação e a fuga a todas as normas legais pertinentes à contratação de obras públicas, (...)”

101. Os preceitos do DL. 2.300/86, bem como os da Lei nº 8.666/93 (atual Estatuto de Licitações e Contratos da Administração Pública), dispõem acerca da matéria de forma clara e objetiva, demonstrando a intenção dos legisladores quando definem “Obras e Serviços” e “Compras”, não deixando qualquer dúvida a respeito das características de um e outro fato gerador de licitação. Tal observação vem ratificar colocação anterior no sentido de que a caracterização do objeto previsto na Concorrência nº 01/92 não corresponde à espécie ali indicada. Isto é, não se

caracteriza como “Aquisição de imóvel”, nos termos da legislação específica citada, mas se encaixa perfeitamente nos elementos identificadores de “Obras e Serviços” e, como tal, deveria ter sido tratada.

102. Verifica-se, ainda, que entre a vigência do DL 2.300/86 e a edição da Lei nº 8.666/93 ocorreram alterações nos mencionados preceitos, demonstrando uma vez mais a preocupação dos legisladores em resguardar a Administração Pública de procedimentos licitatórios mal conduzidos, e com irregularidades causadoras dos indesejáveis riscos enfrentados pelos Administradores em situações dessa natureza.

(...)

112. Por tudo que acabo de registrar, tem-se a certeza de que a Lei nº 8.666/93, ao regulamentar o art.37, inciso XXI da Constituição Federal, trouxe inovações visando dar maior segurança aos procedimentos licitatórios no âmbito da Administração Pública e, ao mesmo tempo, exigindo das autoridades responsáveis mais atenção e cuidado quando realizarem licitações em suas áreas de competência.

113. Diante de tudo isso, considerando que não foi caracterizado, ato de improbidade administrativa da parte dos responsáveis; considerando as últimas informações a respeito do estágio em que se encontram as obras do edifício que irá sediar as Juntas Trabalhistas da cidade de São Paulo, em setembro próximo, não podemos deixar de enfrentar a realidade dos fatos. Qualquer determinação desta Corte de Contas terá que levar em conta esse aspecto, tendo em vista o tempo decorrido durante a tramitação do processo, indispensável à elucidação dos fatos em toda a extensão necessária, haja vista a complexidade das ocorrências aqui tratadas.

114. É importante ressaltar que tal posicionamento deste Tribunal, ante as dificuldades, a esta altura, de se implementar medidas corretivas e punitivas, não deve servir de estímulo ou exemplo a nenhum outro órgão ou entidade públicos a praticarem atos dessa natureza. O Administrador público de qualquer dos Três Poderes da República tem a obrigação de zelar pelo fiel cumprimento da lei e pelo regular emprego dos dinheiros públicos colocados sob sua responsabilidade e responde por qualquer prejuízo causado ao Erário, decorrente de ação ou omissão de sua parte (DL nº 200/67, arts. 90 e 93”.

12. Ao final, após longos debates, ainda que de forma não unânime, o Tribunal decidiu:

“1. aceitar, preliminarmente, os procedimentos adotados até a presente data, pelo TRT-SP, tendo em vista a fase conclusiva em que se encontram as obras do edifício sede das Juntas de Conciliação e Julgamento da cidade de São Paulo;

2. determinar ao Presidente do TRT-2ª Região a adoção de providências urgentes no sentido de transferir, imediatamente, as obras de construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, incluindo o respectivo terreno, para o seu nome, bem como a efetivação de medidas com vistas ao prosseguimento da respectiva obra em obediência rigorosa às normas e preceitos contidos no atual Estatuto de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93);

3 comunicar ao Órgão de Controle Interno do TRT-2ª Região, bem como aos Órgãos de Auditoria implantados em cada um dos demais Tribunais Regionais do Trabalho, que a invocação de preceitos do Código Civil e do Código de Processo Civil em procedimentos licitatórios por eles realizados não procede, tendo em vista que existe lei em vigor que trata especificamente da matéria;

4 levar ao conhecimento da Secretaria Federal de Controle a comunicação contida no subitem anterior para que cientifique todas as Ciset's a respeito do assunto;

5 determinar a juntada do presente processo às contas do TRT-SP, exercício de 1995, para exame em conjunto e em confronto”.

13. Apenas para que se tenha uma idéia da grande polêmica travada em torno do assunto, permito-me transcrever, também, o resultado da votação:

“Ministros com voto vencido no tocante ao item 1:

Adhemar Paladini Ghisi que considerava, no presente, como consumados os procedimentos adotados pelo Tribunal Regional do Trabalho -2ª Região, tendo em vista a fase conclusiva em que se encontram as obras do edifício sede das Juntas de Conciliação e Julgamento da Cidade de São Paulo, e aplicava a multa prevista no art.58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16.07.92, a cada um dos responsáveis, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

Carlos Átila Álvares da Silva, que, com fundamento nos artigos 14, inciso III, e 23, inciso IV, do DL 2.300/86, considerava regulares os procedimentos adotados pelo TRT-SP, tendo em vista, sobretudo, o registro feito pelo Relator, no sentido de não haver encontrado indícios de improbidade administrativa nesses procedimentos; e

Humberto Guimarães Souto, que deixava de acolher a proposta contida no item 5, para determinar a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, com vistas à apuração mais aprofundada dos atos praticados para, se for o caso, aplicar aos responsáveis a multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei nº 8.443/92, além de outras sanções cabíveis.

Ministros que votaram com ressalva: Fernando Gonçalves, que aceitava, excepcionalmente e com restrições, os procedimentos adotados até a presente data pelo TRT-SP; e Bento José Bugarin, no tocante ao item 1.”

14. Consoante se verifica da mencionada Decisão nº 231/96, bem assim dos fundamentos do Voto do Relator, que fiz questão de transcrever, o Tribunal aceitou os procedimentos adotados pelo TRT/2ª Região até aquela data, apenas em caráter preliminar. Os argumentos do Exmo. Sr. Ministro Paulo Affonso deixaram indubitável que a intenção do Colegiado, naquele momento, era o de não imputar novo ônus ao erário, que seria decorrente de uma hipotética anulação do contrato; mas também ficou claro que não estava o Tribunal chancelando como “regular” qualquer procedimento até então adotado por aquele TRT.

15. No dia 18.02.98 ingressou neste Tribunal expediente de autoria da Dra. Elizabeth Kablukow Bonora Peinado, Procuradora-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, informando que “decorridos dois anos [da Decisão nº

231/96-Plenário], tendo sido ultrapassados os prazos contratuais avençados entre o TRT/SP e a empresa Incal Incorporações S.A., vencedora da licitação, e já tendo sido pago pelo Tesouro Nacional praticamente o preço total do empreendimento (...), muito ainda falta para a entrega da obra, de relevantíssima importância para esta Capital.” Destarte, solicitou que fosse informado por este Tribunal “sobre as medidas a serem adotadas, com vistas ao esclarecimento dos fatos e apuração das responsabilidades, bem como aquelas porventura já existentes”.

16. Tal expediente foi autuado, no âmbito da Presidência desta Corte, como um processo autônomo (este TC-001.025/98-8 que agora se examina) e encaminhado à SECEX-SP “para as providências cabíveis”.

17. A SECEX-SP, destacando a necessidade de verificar-se a “compatibilidade entre a execução dos serviços com a contraprestação pecuniária devida” bem assim de consultar os documentos respectivos, tais como cronograma físico-financeiro, medições, faturas e outros, propôs a realização de inspeção, “porquanto ser indispensável verificar ‘in loco’ o estágio atual das obras”, máxime ante a relevância dos recursos envolvidos (cerca de R\$ 150 milhões).

18. Foram os autos, então, encaminhados ao meu Gabinete, na condição de Relator dos processos relativos a Órgãos do Poder Judiciário, autuados no biênio 1997/1998. Por considerar necessária uma apuração dos novos fatos apontados pela Sra. Procuradora-Chefe, autorizei a realização da inspeção, informando-lhe do fato.

19. Resumo, a seguir algumas vezes mediante a transcrição de excertos, o Relatório elaborado pela SECEX-SP:

“Conquanto o término da obra estivesse previsto para novembro de 1996, vêm ocorrendo sucessivas prorrogações de prazo final para entrega do imóvel, mediante termos aditivos à Escritura de Compromisso de Venda e Compra, de forma que o último prazo acordado passou a ser dezembro de 1998 (doc. de fls. 121/124)

Quanto à determinação contida no item 8.2 supra, cumpre informar que, conforme a Escritura de Venda e Compra firmada em 19.12.96 (fls. 125/141), a Incal Incorporações S. A. vendeu para o TRT/SP o empreendimento, com o compromisso de finalizar a sua execução, efetivando-se, de consequência, a cessão e transferência de toda posse, jus, domínio e ação, consoante disposto na cláusula IX da referida Escritura.

Constaram da Escritura (cláusula VII) críticas à determinação inserida no item 8.2 desta Corte de Contas, no sentido de que a liberação de recursos financeiros, em proporção aos serviços já executados, resultou na inclusão, nos cálculos das quantias a pagar, de pagamentos que se referiam ao terreno, projetos, demolições, entre outros, reduzindo as liberações parciais, quando não deveriam sê-lo, pois não se coadunam com a definição legal da obra, aplicável ao caso (fls. 132).

Em nosso entender, é despicienda tal assertiva, tendo em vista que afronta o entendimento prevalecente consubstanciado na Decisão de 18/05/96, notadamente em seu item 8.3, no qual resta assente que a obra em tela não pode ser regulada pelas regras do Direito Civil.



Não vem sendo integralmente observada a determinação deste Tribunal inserida no item 8.2, *in fine*, porquanto, muito embora o TRT/SP já tenha efetuado pagamentos à Contratada correspondentes a 98,70% do preço global ajustado (conforme planilhas de fls. 142/144), restando apenas uma parcela de 1,30%, a ser paga na data de entrega do habite-se, a execução física do edifício encontra-se muito aquém, correspondendo a 64,15% do total, segundo levantamento efetuado por esta Equipe no canteiro de obras, do qual trataremos em tópico específico.

Desta forma, configura-se pagamento antecipado de serviços, defeso a teor do artigo 38 do Decreto nº 93.872/86.

Em que pese a Incal não ter cumprido os prazos estipulados para o término da obra, especialmente o contido no 2º Termo Aditivo CC - 01/92, qual seja, 31/12/97, não vem sendo-lhe aplicada nenhuma das espécies de sanção administrativa, seja multa, advertência, ou qualquer outra dentre as previstas nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93 para o caso de inadimplemento na execução do contrato.

Ao contrário, o TRT/SP avocou à Incal, mediante cláusula contratual, o direito de redução do ritmo da obra, em caso de atraso de pagamento. De ressaltar ainda que todos os termos aditivos celebrados mencionam o atraso do TRT na liberação dos recursos, e o conseqüente elasticimento de prazos oferecidos à Contratada.

É cômoda, pois, a situação da contratada, que, em tendo recebido a quase a totalidade do preço do empreendimento, não vem cumprindo o contrato no prazo estabelecido, até porque, consoante referido, inexistem medidas repressivas infligidas pelo TRT em função da inexecução contratual.”

20.No que tange à execução da obra, a equipe de auditoria - contando com auxílio de arquiteta do Fundo de Construção da Universidade de São Paulo - FUNDUSP - constatou que foram desenvolvidas apenas 64,15% das ações previstas, “denotando um descompasso entre os valores devidos e os valores pagos, os quais, vale lembrar, são da ordem de 98,70%”. Nesse sentido, apontou uma série de inconsistências nos dados relativos ao desenvolvimento das obras, apresentados pelo engenheiro contratado pelo TRT com a atribuição de emitir relatórios gerenciais que demonstrassem a evolução física da obra, bem assim de se pronunciar acerca da compatibilidade entre o avanço da implantação do empreendimento e o montante de recursos financeiros liberados. Destaco, abaixo, as principais ocorrências:

“Conforme demonstrativo de fls. 76/78, verifica-se diferenças entre os valores medidos, qual seja, entre o montante de recursos físico-financeiros que a Construtora declara terem sido alocados na obra, segundo os relatórios do engenheiro Gama, e o percentual apurado pela Equipe de Inspeção. Isto porque foram incluídos nas medições itens de serviço incompatíveis com o estágio de desenvolvimento das obras nos períodos referidos.

Nesse sentido, constata-se que 20% da parcela de elevadores foram apropriados na medição de fevereiro de 1994, quando as obras estavam na fase de fundações.

Ocorre ainda apropriação indevida, da ordem de 96,76%, a título de “despesas correntes”, muito embora esse tipo de despesas seja desvinculado de serviços



mensuráveis, além de não representar um serviço, o que, de conseqüência, impossibilita sua medição.

Essa prática, possível em contratos “por administração”, não se aplica a contratos administrativos, nos quais o pagamento deve ocorrer sob medições, com base em orçamento cujos riscos, serviços e despesas incidentes, de qualquer natureza, foram previamente avaliados pela vencedora do certame.

Foram apropriados, ainda na fase de fundações e superestrutura, 6% para “instalações elétricas/telefonia” e 10%, respectivamente, para “hidráulica” e “ar condicionado”, muito embora, nessa fase, sejam apenas criadas “passagens” para dutos na estrutura, ou redes embutidas, não se justificando, portanto, a alocação de recursos dessa ordem.

Acerca do demonstrativo de fls. 121/122, cabe destacar que foram detectadas medições superestimadas de quase todas as parcelas de serviços executadas.

A “Superestrutura”, que consta como praticamente concluída (99,99%), encontra-se muito aquém da finalização. Este item de orçamento inclui dois serviços sequer iniciados, que são a Estrutura Espacial, avaliada em R\$ 9.340.000,00 (nove milhões, trezentos e quarenta mil reais) e as Passarelas Metálicas, em fase de projeto, com valor aproximado de R\$ 2.365.000,00 (dois milhões, trezentos e sessenta e cinco mil reais).

Verifica-se ainda itens de orçamento nos quais nenhum ou praticamente nenhum serviço foi realizado, não obstante constar das planilhas de medição elevados percentuais de execução. É o caso dos itens forros (55,90 %); revestimentos internos (99,60%); pintura (40,80%). Apenas nesse três itens tem-se uma supervalorização de execução da ordem de R\$ 3.780.000,00 (três milhões, setecentos e oitenta mil reais).

Da mesma forma, sobressaem inconsistências entre as medições do Engenheiro Gama e as da Equipe de Inspeção nos seguintes itens: esquadria madeira (86,80% para 15,97%); esquadria metálica (98,42% para 8,67%); vidros (98,11% para 6,13%); impermeabilização (93,52% para 11,56%); pisos internos (97,57% para 10,34%); elétrica/telefonia (99,80% para 48,98%); instalações hidráulicas (99,13% para 51,92%); ar condicionado (99,60% para 37,05%); elevadores (98,86% para 20,25%); paisagismo (33,00% para 0,00%);

Causa estranheza que foram medidos e pagos determinados serviços que constam dos pareceres técnicos do engenheiro Gama, mas não do orçamento da Incal. Encontram-se nessa situação os itens “revestimentos externos” (99,34%) e “instalações segurança” (40,00%). Também inexistente no orçamento da Contratada o item “pisos externos” (67,60%), e sim “pavimentação”, serviço que, contudo, não foi iniciado.

Desta forma, resta evidente que a Administração Pública não efetuou pagamentos contra “medições” físicas de serviços efetivamente executados pela contratada, contrariando, portanto, o art. 38 do Decreto nº 93.872/86, que veda pagamentos antecipados por fornecimentos de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, consoante referido precedentemente.”

21. Também foi destacado pela equipe de inspeção a imprecisão de diversos dos itens constantes do orçamento apresentado pela contratada. Foram assinaladas as seguintes falhas:

“1) omissão de dados importantes relativos à composição dos valores de serviços significativos do empreendimento, tais como: a estrutura espacial para cobertura e fechamento lateral; as esquadrias metálicas; as instalações elétricas e eletrônicas; os sistemas para “edifício inteligente”;

2) utilização da denominação “verbas” para tais serviços, com a conseqüente imprecisão do objeto, dificultando ações empreendidas pelos gestores públicos no acompanhamento e fiscalização da execução contratual, contrariando o artigo 7º, § 4º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que veda o fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

3) incidência indevida da taxa de BDI (benefício e despesas indiretas) sobre itens discriminados como “custos” (20% do total do orçamento), em que pese sejam itens característicos de “despesas indiretas” (fls. 27);

4) registro do item “equipamentos”, no valor de R\$ 14.560.283,31 (fls. 27), em “despesas indiretas”, configurando duplicidade de custos, uma vez que os equipamentos já são considerados no código 0600 - despesas indiretas” (fls. 27 e 29).

5) apresentação do percentual de 8,5% a título de despesas financeiras, pressupondo resultados negativos do fluxo de caixa, o que se afigura incabível, visto que demonstrado no levantamento que foi despendido menor volume de recursos que o repassado à Construtora (fls. 27);

6) dedução indevida de Imposto de Renda sobre o lucro (35%), no valor de R\$ 7.600.000,00 (sete milhões e seiscentos mil reais), uma vez que não cabe incidência sobre uma obra específica, visto que, para apuração do lucro real do período, há que se considerar todas as operações globais da empresa (fls. 27).”

22. No final do ano de 1997, o TRT optou por fazer alterações nos projetos que ainda estavam sendo executados, “com vistas à modernização do sistema de informática, telefonia, segurança predial e aparelhamento do auditório com acústica, som, iluminação, ar condicionado e capacidade de energia elétrica, além de ampliação da creche”. Argumentaram os responsáveis que “estando as obras em fase de acabamento, a execução desses serviços durante esse período, adaptando-os àqueles em andamento, evitaria despesas adicionais futuras oriundas de eventuais demolições e reconstruções de etapas de serviços já executados”.

22. Em 19.12.97, considerando que a execução de tais projetos dependia do crédito orçamentário suplementar previsto para o exercício de 1998, ainda não disponível àquela data, foi firmado o Terceiro Termo Aditivo entre o Tribunal Regional do Trabalho da Segunda Região e a Empresa Incal Incorporações S/A, prorrogando o prazo de vigência do contrato original por mais 365 dias, ou seja, até 31 de dezembro de 1998. O referido crédito, no valor de R\$ 22 milhões, foi aprovado e publicado no Diário Oficial da União de 31.12.97.

23. À propósito, menciona a equipe de inspeção:

“De ver que, em seu parecer de 04.11.97, o engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva, já prevendo como líquida e certa a liberação dos R\$ 22 milhões a título de aditamento contratual, distribuiu este valor nos itens relativos aos serviços pretensamente modificados no contrato original.

Denota-se, *in casu*, a ausência de elementos objetivos que demonstrassem a real necessidade de se aplicar toda a soma mencionada no empreendimento. Ao contrário, verifica-se uma flagrante distribuição de recursos de cima para baixo, qual seja, se os recursos constam na dotação orçamentária, então há que se gastá-los.”

24. Pelos elementos que constam dos autos, vê-se que, ao final, não chegou a ser realizado o aditamento contratual com a firma Incal Incorporações S. A., destinado às alterações no projeto original; a partir dos dados trazidos pela equipe de auditoria, as pressões externas contrárias ao aditamento (máxime as originadas da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, motivadas pelas diversas denúncias veiculadas pela imprensa) teriam paralisado aqueles procedimentos.

25. No que concerne especificamente às modificações de projeto com vistas à modernização dos serviços de informática, foi promovida a contratação direta da firma AMP do Brasil Conectores Elétricos e Eletrônicos Ltda, sem a realização de certame licitatório. Nesse mister, a Secretaria de Informática daquele Tribunal destacou que o projeto elaborado pela firma AMP apresentava grandes vantagens, porquanto prevesse a “utilização de piso elevado”, o que tornaria mais simples os eventuais reparos. O contrato foi firmado com inexigibilidade de licitação sob o argumento de que o piso elevado “Powerflor” era produto exclusivo da firma AMP.

26. Com a publicação do extrato de inexigibilidade, no DOU de 20.01.98, duas firmas apresentaram impugnação contra a contratação da AMP, sob o argumento de que possuíam produtos similares ao piso “Powerflor”.

27. O início da execução do contrato foi suspenso, em virtude das gestões feitas pela Procuradoria da República em São Paulo, que recomendou ao TRT/SP que não procedesse à contratação de qualquer empresa sem a realização do regular procedimento licitatório. A Procuradoria da República remeteu ao TRT/SP, também, uma relação de empresas que prestam serviços de instalação de rede estruturada de lógica, voz e som, bem como fabricação e montagem de pisos elevados.

28. Na análise da SECEX-SP no que toca às referidas alterações dos projetos, foi assinado que “não resta cabalmente demonstrada a viabilidade de se proceder às adequações suscitadas pelos dirigentes, tampouco sua conformidade com o interesse público”; concernentemente à contratação da firma AMP, destaca que “há elementos suficientes demonstrando que existem produtos similares no mercado, constituindo o piso em tela apenas mais uma marca a disposição dos usuários, sendo a escolha de marca defesa, *ex vi* do art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93”.

29. Por força de todas essas ocorrências detectadas ao longo da Inspeção, autorizei a audiência prévia dos responsáveis, Sr. Délvio Buffulin, ex-Presidente do TRT/2ª Região, e Sr. Nicolau dos Santos Neto, ex-Presidente da Comissão de Construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, acerca de pontos considerados relevantes.

30. Transcrevo, a seguir, os itens que foram objeto de audiência prévia, acompanhados da análise efetuada pela SECEX-SP acerca de cada uma das justificativas apresentadas:

**Relativamente ao Ofício nº 487/98**

1) *pagamentos antecipados à Incal Incorporações S/A, defesos a teor do art. 38 do Decreto nº 93.872/86, tendo em vista a incompatibilidade entre o montante de recursos liberados, de 98,70%, e o estágio físico atual da obra, em torno de 64,11%, conforme levantamento da Equipe de Inspeção.*

“Acerca dessa ressalva, os responsáveis reportam-se a um estudo aduzido pela Contratada – Incal Incorporações S.A, o qual teve por objetivo fundamentar a solicitação de revisão contratual com vistas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cujas conclusões são, em síntese:

O contrato foi estabelecido com cláusula de reajuste integral da inflação, sendo assegurada a recomposição mensal da equação econômico-financeira, razão pela qual se tornava desnecessária qualquer previsão de inflação futura. Desta forma, quando houve a conversão para reais, o contrato não carregava em seus preços nenhuma expectativa de aumento de preços na economia.

A contratada comprovou neste estudo um prejuízo global de R\$ 34.088.871,11, discriminado da forma abaixo:

a) aumento de custo correspondente ao aumento do prazo de entrega e conseqüente aumento das despesas indiretas e diretas, da seguinte forma:

custo incorrido	R\$ 162.052.160,09
custo que deveria ter incorrido	R\$ 138.573.554,27
= aumento de custo de	R\$ 23.478.605,82
b) alteração do sistema de reajuste de mensal para anual face o advento do Plano Real – Lei nº 8.880, de 27/05/94	R\$ 9.080.958,43
c) criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e Direito de Natureza financeira – IPMF	R\$ 135.339,06
d) criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e Direito de Natureza Financeira – CPMF	R\$ 53.239,12
e) retenção na fonte do Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSSL, da Contribuição para Seguridade Social - COFINS e da Contribuição para o PIS/PASEP	R\$ 1.340.728,68
Prejuízo Global	R\$ 34.088.871,11

Acrescentam os responsáveis que o aumento de custo referido no item “a” decorreu da impossibilidade de o TRT cumprir o cronograma financeiro do contrato inicial, face a falta de liberações de verbas. Resultaram daí constantes atrasos de pagamentos, os quais determinaram aditamentos objetivando a postergação dos

pagamentos e alteração da data de entrega do empreendimento. O quadro às fls. 02/03 do Volume VI demonstra as formas de pagamento contratadas e as efetivamente realizadas.

Quanto às alíneas “b” a “e”, houve diminuição do valor do contrato devido a edição de leis posteriores. Citam o Plano Real, que transformou o reajuste pleno (mensal – CUB/SINDUSCON/SP e diário – UFIR) em reajuste anual (CUB/SINDUSCON/SP), bem como a instituição dos impostos, contribuições e retenção na fonte. Com base nos dados apresentados pela Contratada, apontam que a somatória dos itens “b” a “e” implica diminuição do valor efetivo do contrato original em R\$ 10.610.265,29, o que equivale a dizer que o valor do contrato deveria ter sido de R\$ 162.052.160,09 + R\$ 10.610.265,29 = R\$ 172.662.425,38.

Em conclusão, considerando o custo que deveria ter sido incorrido e o valor que o contrato deveria ter, respectivamente de R\$ 138.573.554,27 e R\$ 172.662.425,38, obtém-se 80,25% de execução, faltando, portanto, realizar 19,75% do empreendimento.

Verifica-se, em suma, que os dirigentes restringem-se a defender o citado estudo aduzido pela Contratada, porém, acerca da ressalva propriamente dita, não são apresentadas justificativas que a elidam.

Cabe ainda enfatizar os aspectos abaixo defendidos pela Contratada no aludido estudo, em resumo (volume V):

Para fundamentar o direito manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado com o TRT/2ª R., são invocados dispositivos do Decreto-lei nº 2.300/86 e do atual Estatuto das Licitações, Lei nº 8.666/93, especialmente o preceituado no art. 65, inciso II, alínea “d”, e §§ 5º e 6º.

Assere ainda a Contratada que se verificam nos caso concreto:

a) fato da administração, entendido como todo fato ou ato comissivo ou omissivo do contratante que dificulta ou impede a execução do contrato. A Contratada alega ter tido prejuízo em razão da prorrogação do prazo de entrega e das repetidas reduções no ritmo da obra pelo não cumprimento das obrigações pecuniárias por parte do TRT nas datas aprazadas;

b) fato do príncipe - A Incal Incorporações S/A inclui nessa hipótese a criação do IPMF e da CPMF, bem como a Lei nº 9.430, de 27.12.96, que instituiu o desconto, na fonte, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social e da contribuição para o PIS/PSAEP;

c) teoria da imprevisão, consistente no surgimento de fatos imprevisíveis ou previsíveis pelas partes, porém a elas não imputáveis, os quais, refletindo sobre a economia do contrato autorizam sua revisão, para ajustá-lo as circunstâncias supervenientes. É a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*. Alega a Contratada que a extinção do sistema de reajuste de preços previsto no contrato, em razão da edição do plano real, alterou a correlação encargo-remuneração estabelecida inicialmente, configurando, portanto, evento excepcional e imprevisível (álea econômica extraordinária), estranho à vontade das partes.

Entendemos improcedentes as alegações contidas na letra “a”, pelos motivos a seguir. Considerando que os recursos financeiros iam sendo repassados à Contratada de conformidade com os pareceres técnicos, os quais, ainda que com as ressalvas já apontadas no \*presente Relatório, serviam de escopo aos pagamentos, não há falar-se em atraso de pagamento do TRT. Observar-se-ia atraso, s.m.j., caso a execução física do empreendimento estivesse-se *pari passu* com a execução financeira. Nessa hipótese, sim, não poderia a Administração onerar a Contratada, conseguindo daí proveito inesperado e excessivo.

Ademais, há que se considerar que a Contratada ficou durante quase dois anos com aproximadamente 21 milhões de dólares em caixa (montante referente a parte da entrada, conforme apontado no TC nº 700.731/92-0), sem ter iniciado as obras, pois que, de acordo com a cláusula indevidamente ajustada, as obras só teriam início com o pagamento integral da entrada (da ordem de R\$ 34.854.369,07 em 21.10.94, cf. fls. 32). Dessarte, afigura-se-nos incabível sustentar atraso de pagamento da Administração, ao contrário, houve, sim, antecipação de pagamento.

Durante todo o decorrer da obra, a mesma situação se verificou: se as liberações financeiras do Tesouro não ocorriam ao tempo acordado, a Contratada diminuía o ritmo das obras, sempre com descompasso entre o cronograma físico e o financeiro, com desvantagem flagrante para o TRT, consoante o acompanhamento que vem sendo feito desde o início das obras por esta Secretaria.

Outrossim, foram violadas as disposições contidas no art. 65, inciso II, alínea “c” da Lei nº 8.666/93, que prevê o seguinte caso de alteração contratual, por acordo das partes, *in verbis*:

*c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado; vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço”*

Extrai-se da leitura do dispositivo acima que é perfeitamente admissível a modificação da forma de pagamento, conforme se verifica *in casu*, em razão da não liberação pelo Tesouro nos prazos combinados (circunstância superveniente). Contudo, há que se preservar o equilíbrio da relação contratual no que respeita à compatibilidade do cronograma físico-financeiro, o que, efetivamente, não se observou no presente caso.

No tocante à alegação da alínea “b”, compete invocar o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles (*in* “Direito Administrativo Brasileiro”, 21ª edição, Malheiros Editores, pg. 222), *in verbis*:

*“Fato do príncipe é toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevisível e imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo. Essa oneração, constituindo uma álea administrativa extraordinária e extracontratual, desde que intolerável e impeditiva da execução do ajuste, obriga o Poder Público contratante a compensar integralmente os prejuízos suportados pela outra parte, a fim de possibilitar o prosseguimento da execução, e,*

*se esta for impossível, rende ensejo à rescisão do contrato, com as indenizações cabíveis.”*

Essa também é a inteligência de Diogenes Gasparini (“Direito Administrativo”, Ed. Saraiva, 4ª ed., pg. 395), segundo o qual, “*o gravame causado pela determinação deve ser de tal grandeza que dificulte sobremaneira a execução ou mesmo impossibilite a continuidade do vínculo. Se não for dessa natureza, nenhuma relevância tem para a ordem jurídica, nem sequer se presta para justificar a revisão do contrato. O contratado deve suportar os riscos normais do negócio em que está envolvido.*”

A nosso ver, não é o caso dos autos. Não restou configurado que a instituição dos citados impostos e contribuições tenham criado dificuldades insuperáveis ou até impossibilitado a continuidade da avença, caracterizando-se, s.m.j., tão-somente percalços que também vêm sendo enfrentados por toda a sociedade.

Quanto à Lei nº 9.430/96, cujo art. 64 determinou que os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da Administração Pública Federal, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência na fonte, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social – COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP, parece-nos totalmente despropositado que seja inserido o montante descontado da Contratada na fonte para fins de revisão contratual.

Seria o mesmo que, ao final do exercício, proceder-se à revisão dos contratos conforme os resultados da empresa se apresentassem positivos ou negativos. Ademais, trata-se apenas de um pagamento antecipado do citado imposto de renda e das mencionadas contribuições. Isso não implica que, ao final do exercício, a empresa tenha que recolher quantia superior a que é devida, evidentemente que a antecipação será considerada no fechamento do exercício, no resultado global sobre todas as operações.

No abalizado ensinamento do Professor Marçal Justen Filho (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 5ª edição, Ed. Dialética), ao comentar o § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 (que prevê o fato do príncipe) há que haver vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos do contratado. Nesse sentido, faz a seguinte observação (obra citada, pg. 519):

*“O fato causador do rompimento do equilíbrio econômico-financeiro pode ser a instituição de exações fiscais que onerem, de modo específico, o cumprimento da prestação pelo particular. Assim, por exemplo, imagine-se a criação de contribuição previdenciária sobre o preço de comercialização de um certo produto agrícola. O fornecedor da Administração Pública terá de arcar com o pagamento de uma nova contribuição, a qual inexistia no momento da formulação da proposta. Por isso, a lei que aumentar a alíquota do imposto de renda não justificará alteração do valor contratual. O imposto de renda incide sobre o resultado das atividades empresariais, consideradas globalmente (lucro tributável). O valor percebido pelo particular será sujeito, juntamente com o resultado de suas outras atividades, à incidência tributária. Se a alíquota for elevada, o lucro final poderá*



*ser inferior. Mas não haverá relação direta de causalidade que caracterize rompimento do equilíbrio econômico-financeiro.”*

Ora, no caso concreto, não há falar em vínculo de causalidade entre os impostos e contribuições citados (IPMF, CPMF e incidência na fonte da Lei nº 9.430/96) e a pleiteada revisão contratual. Ao contrário, tem estes a natureza de genéricos, abarcando toda a comunidade. Desta forma, s.m.j., não se sustenta a tese defendida pela Incal Incorporações S/A e acolhida pelo TRT para tentar justificar o indigitado aditamento contratual com vistas ao reequilíbrio econômico-financeiro.

No que tange às arguições da letra “c”, cabe tecer os comentários a seguir. No campo do Direito Privado, cuja noção de teoria de imprevisão é admitida pela doutrina pátria, trazemos à colação a obra do festejado mestre Orlando Gomes, “Contratos”, 14ª ed., ed. Forense, pg. 41, da qual destacamos os trechos a seguir:

*“Por outro lado, “a cláusula rebus sic stantibus” só aproveita a parte diligente, empenhada no cumprimento das obrigações assumidas no contrato, mas surpreendida durante a sua execução por acontecimentos excepcionais e imprevisíveis, que provocam seu empobrecimento e o enriquecimento injusto de outrem, no caso de ser mantido o pactuado”* (acórdão do TJGB, Ap. 64.475, ac. de 23.03.70, in Ver. Forense, 233/130).

*“Não é suficiente a existência de prejuízo na execução da obra para obter reajustamento do contrato, impondo-se que tal prejuízo seja intolerável e ruinoso”* (TJRS, Ac. de 31.07.68, in Rev. Forense, 230/198).

Verifica-se que, no caso da Incal Incorporações S/A, não se afigura o prejuízo ruinoso, tanto que vêm sendo realizados vultosos investimentos no exterior, lançados na contabilidade da Construtora Ikal (mesmos sócios da Incal Incorporações S/A), conforme demonstram elementos remetidos pelo Ministério Público Federal (fls. 351/352). De acordo com a Contratada, tais recursos referem-se a margem de resultado em suas operações, que, vale lembrar, é da ordem de R\$ 49,73 milhões.

Também não há elementos indicando que essa remessa de recursos financeiros tenha sido fruto de outras obras além do Fórum Trabalhista.

Destarte, resta prejudicado o requisito consagrado pela doutrina, de que não se justifica uma *“apreciação subjetiva do desequilíbrio das prestações, porém a ocorrência de um acontecimento extraordinário, que tenha operado a mutação do ambiente objetivo, em tais termos que o cumprimento do contrato implique em si mesmo e por si só, no enriquecimento de um e empobrecimento de outro.”* (obra citada, pg. 41) (grifo nosso).

Em nosso entender, não procedem as alegações de elevadas perdas em virtude do plano real (R\$ 9.080.958,43). Isto porque, o que se constatou foi alteração da periodicidade dos reajustamentos. Se, por um lado, este passou a ser anual, por outro lado, registrou-se o início do equilíbrio da economia, com conseqüente controle da inflação no período. Incabível, pois, extrair daí motivo ensejador de revisão contratual.

As invocações no sentido de que o contrato com a Incal Incorporações S/A não apresentava expectativa de inflação imbutida parece-nos por demais simplórias



para merecer acolhida. É sabido que à época nenhum contrato se firmava sem que tivesse embutida a previsão de inflação, haja vista a longa convivência do País com altíssimas taxas inflacionárias.

Acerca da antecipação de pagamentos à Incal Incorporações S/A, remetemo-nos ainda às considerações expendidas no item 2 e 3 abaixo. Em conclusão, permanece a ressalva.”

2) *pagamentos de “contratos à ordem”, não obstante seja desconhecido o montante de recursos financeiros efetivamente empregados pela Contratada nestes contratos, tampouco o quanto representam nas medições físicas*

“As arguições são de que, em todo e qualquer empreendimento imobiliário, é usual a prática de liberação de recursos para contratação de equipamentos e serviços, acompanhados ou não de mão-de-obra, na forma de contratos à ordem. Estes implicam a alocação de recursos fora do local do empreendimento, seja na fabricação de itens especiais ou sob encomenda, seja no pagamento de sinal para a obtenção de certos equipamentos.

Acrescentam os responsáveis que, como tais valores variam ao longo da execução do empreendimento, torna-se impossível estipular, a priori, o valor efetivamente alocado em tal modalidade de contratação. A representatividade real de tais contratos nas medições físicas fica atrelada ao que se costuma definir como “diligenciamento”, ou seja, visitas periódicas aos fornecedores e fabricantes para acompanhamento físico dos contratos à ordem e respectiva representação dos mesmos nas medições periódicas.

No entanto, consta às fls. 206/207 dos autos que, somente em 16.10.97, o ex-presidente do TRT solicitou à Contratada o credenciamento de Engenheiro Antônio Carlos Gama e Silva e João Bosco Prisco da Cunha (ordenador de despesa), para procederem ao aludido diligenciamento, face o descumprimento dos prazos de execução da obra, inexistindo indicadores sobre o efetivo início desse procedimento.

A declaração do então Presidente evidencia a existência dos pagamentos antecipados, conforme se verifica de trecho daquele documento transcrito a seguir:

*“As previsões constantes dos relatórios até então apresentados, sugerem, de forma inequívoca, que os descumprimentos dos prazos de execução encontram-se diretamente relacionados à ausência de determinados materiais e equipamentos que foram adquiridos por V. Sas. nos denominados “contratos à ordem”, muitos dos quais, inclusive, já com seus compromissos financeiros honrados por este Tribunal”.* (grifo nosso)

Não é demais lembrar que a Equipe de Inspeção solicitou os comprovantes de despesas desse contratos (fls. 28), sem, contudo, lograr êxito. As justificativas do Presidente da Comissão da Construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, Sr. Nicolau dos Santos Neto, foram no sentido de que tais contratos eram administrados diretamente pela Contratada, sendo feito, pela Comissão, o acompanhamento mensal de sua evolução física (fls. 29).

Observa-se mais uma vez a prevalência do interesse privado em detrimento do interesse público. Isto porque, quando interessava à Contratada, as verificações

tinham cunho financeiro (para efeito de liberação de recursos), porém, em sendo o TRT o interessado (caso dos contratos à ordem), o acompanhamento passava a ser eminentemente físico.

O efeito mais imediato da falta de controle do TRT/SP sobre os aludidos contratos é que estes serviram de pretexto para as inconsistências observadas entre as medições físicas do edifício e a liberação antecipada de recursos, de conformidade com o relatado. Assim, não merecem acolhida as justificativas aduzidas.”

*3) distorções nos pareceres técnicos emitidos pelo engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva, uma vez que autorizam pagamentos com base no montante de recursos financeiros que a Construtora alega terem sido alocados nos empreendimentos, e não na medição física dos serviços já executados*

“Asseveram os responsáveis que as autorizações de pagamentos não configuram distorções, visto que sempre foram tratadas como constatações comparativas entre os valores utilizados para o empreendimento e os valores efetivamente autorizados para pagamentos, qual seja, “recursos financeiros alocados”. Não ocorriam apenas medições físicas no local do empreendimento, mas também nas empresas contratadas na modalidade “contratos à ordem”, a título de acompanhamento.

Neste caso, verificavam-se exigências financeiras nem sempre na mesma proporção das medições físicas. Em razão disso, apregoam os responsáveis: “*Sempre houve a nomenclatura utilizada de origem financeira e não de origem física, pois sempre referiu-se a comparações entre valores efetivamente pagos e comprometidos.*”

Mensalmente, eram emitidos relatórios de acompanhamento físico da obra, que serviam de embasamento para a emissão dos pareceres técnicos.

Ora, as argumentações acima não afastam a ocorrência de pagamentos antecipados por serviços não concluídos. Os pareceres técnicos examinados pela Equipe demonstram à saciedade que havia incompatibilidade entre o cronograma físico e o cronograma financeiro do Fórum Trabalhista, sendo de destacar que os pagamentos tinham por base os pareceres técnicos citados, que apontavam uma execução da ordem de 98,70% (incluindo os contratos à ordem), quando do levantamento no local da obra a Equipe constatou um estágio de desenvolvimento físico de aproximadamente 64,14%.

Não se pode relegar que tais liberações de recursos eram efetuadas com base nos citados pareceres do Engenheiro contratado pelo TRT. Nesse sentido, reportamos integralmente às considerações expendidas no item 2 retro, porquanto resta também ali cabalmente demonstrada a distorção apontada pela Equipe.”

*4) inobservância ao disposto nos arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, c/c com o art. 7º, parágrafo 2º, II, e § 4º, da Lei nº 8.666/93, haja vista que o orçamento aduzido pela Incal Incorporações S/A (base dez/97) não contém os elementos indispensáveis para que Administração possa aferir a composição de todos os custos unitários, a saber:*

4.1) ausência de dados necessários à composição dos custos de serviços como estrutura espacial para cobertura e fechamento lateral, esquadrias metálicas, instalações elétricas e eletrônicas, sistemas para “edifício inteligente”.

“A justificativa é no sentido de que o empreendimento foi contratado a preço fechado, o que não torna obrigatória a apresentação de composição dos custos unitários. Ainda assim, a Incal Incorporações S.A forneceu um orçamento da obra elaborado pela “PINI SISTEMAS LTDA.”, realizado de forma independente e sem interferências técnicas ou de custos, pois se tratava de empresa contratada para este fim específico.

Os itens acima mencionados foram objeto de contratações e aquisições efetuadas junto a fornecedores, implicando os valores mencionados em orçamento, sem a preocupação de compor tais custos, os quais seriam repassados diretamente aos respectivos fornecedores e fabricantes das estruturas espaciais, fechamentos laterais, esquadrias metálicas, sistemas para edifício inteligente e aos fornecedores de mão-de-obra especializada para as instalações elétricas e eletrônicas.

A nosso ver, essas impropriedades são fruto do próprio tipo de contratação efetuada, qual seja, “aquisição de edifício a preço fechado”, modalidade esta não prevista no Estatuto das Licitações então vigente à época da contratação, o Decreto-lei nº 2.300/86, tampouco no atual Estatuto, consubstanciado na Lei nº 8.666/93.

De ressaltar que, consoante a r. Decisão nº 231/96 desta Corte de Contas, nos autos do TC nº 700.731/92-0 (Sessão Plenária de 08.05.94, Ata nº 17/96), o TRT/2ª Região deveria adequar o indigitado contrato aos dispositivos da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que não poderiam os Órgãos e Entidades da Administração Pública invocar preceitos do Código Civil e do Código de Processo Civil em procedimentos licitatórios, porquanto existe lei federal que trata especificamente da matéria.

De ver que a Lei nº 8.666/93, em seu art. 7º, incisos I a III, prevê seqüência para execução de obras , a saber:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

*I - projeto básico;*

*II – projeto executivo;*

*III – execução das obras e serviços.*

Na modalidade contratada pelo TRT/2ª Região não foram observados esses requisitos, tendo sido o projeto básico elaborado pela própria contratada. Foi inobservado ainda o § 2º, do mesmo art., o qual dispõe, *in verbis*:

“§ 2º A obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

*I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*

*II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*

Neste sentido, o projeto básico, ainda que em desconformidade com os preceitos ditames legais, porquanto elaborado pela Contratada, deveria ter sido adequado ao Estatuto das Licitações, na forma determinada pelo E. Plenário, de

forma a conter os elementos indispensáveis para que a Administração pudesse aferir a composição de todos os custos unitários: Desta forma, não devem ser acatadas as alegações de defesa aduzidas de que a contratação por preço fechado dispensa a apresentação de orçamento detalhado, permanecendo, pois, a ressalva.”

*4.2) utilização de “verba” para tais serviços, implicando a imprecisão do objeto, e, por conseguinte, dificultando acompanhamento e fiscalização da execução contratual.*

“Asserem os ex-representantes do Órgão que a utilização da rubrica ‘verba’ é compatível com os serviços de difícil qualificação ou aqueles que ainda dependam de uma definição mais detalhada de sua futura execução.

Nos serviços em questão, a estrutura espacial dependia de um protótipo em escala reduzida, o qual se encontrava no local do empreendimento para um orçamento detalhado, bem como o fechamento lateral. Já as esquadrias metálicas somente estariam completas no seu escopo descritivo quando da definição final dos quadris das rampas metálicas, o que impôs a adoção de um valor a título de “verba” para representar o total desses trabalhos. As instalações elétricas e eletrônicas sofreram as interferências necessárias e naturais da Comissão de Informática, bem como os sistemas para “edifício inteligente, visando a adequação dos projetos à atualização da futura utilização do empreendimento.

Reportamo-nos às considerações expendidas no subitem 4.1, no sentido de que as impropriedades observadas no orçamento da Contratada decorrem de vício de origem, devido a modalidade de contratação levada a efeito pelo TRT/SP. Desse modo, sobressaem a ausência de dados para composição de custos e excessiva utilização de verbas, o que não se verificaria em um projeto básico elaborado pela Administração na forma da Lei. Assim, permanece a ressalva.”

*4.3) incidência indevida da taxa de BDI (benefício e despesas indiretas) sobre itens discriminados como “custos” (20% do total do orçamento), em que pese sejam itens característicos de “despesas indiretas”.*

Os responsáveis argumentam que “no BDI não foram consideradas as despesas indiretas da obra que foram consideradas no custo e portanto as despesas indiretas como custo tiveram aplicação posterior de BDI para obtenção de orçamento sintético.”

“O TRT/2ª apresenta demonstrativo buscando evidenciar que, caso as despesas indiretas da obra tivessem sido consideradas no BDI, chegar-se-ia ao valor global de R\$ 187.687.651,14 (fls. 27, volume I), valor este muito próximo ao encontrado anteriormente, de R\$ 187.692.969,22.

Note-se, em relação ao demonstrativo citado, que foi incluído indevidamente o valor de R\$ 7.599.401,03 relativo a imposto de renda na composição do BDI.

Conforme os cálculos apresentados o BDI passaria de 40,69% para 57,93%, para atingir o valor global aproximado. Desta forma, muito embora o valor global seja praticamente o mesmo, o BDI mais elevado para o mesmo custo direto representa menor eficiência no uso dos recursos (da Construtora) e maior ônus para a Administração.

Ressalte-se que um BDI de aproximadamente 58%, com expressiva participação de “despesas financeiras”, é desarrazoado, afora o fato de que, por ocasião da avaliação da Proposta Comercial, pela Comissão de Licitação, os dados então apresentados pela Incal estavam “mascarados” pela demonstração de uma taxa de BDI inferior à real, podendo ter tido influência no julgamento das propostas das concorrentes. Mantém-se, pois, a ressalva.”

*4.4) registro do item “equipamentos”, no valor de R\$ 14.560.283,31 (quatorze milhões, quinhentos e sessenta mil, duzentos e oitenta e três reais e trinta e um centavos), em “despesas indiretas”, configurando duplicidade de custos, uma vez que os equipamentos já são considerados no item “0600 - despesas indiretas”.*

“As argumentações são de que o valor do itens referentes a equipamento, lançado no Resumo – Base outubro/95 do Orçamento da Pini Sistemas, que corresponde a R\$ 14.560.283,31, é o resultado da somatória das composições e dos insumos relacionados no quadro de fls. 35/49 do volume VI, considerando o valor de cada item do orçamento sintético dividido pelo fator 1,4069, de forma a transformar o valor com BDI no valor inicial sem BDI.

Refutam a argüição de que houve duplicidade de custo, assinalando, em suma, que as despesas indiretas da obra não foram incluídas no BDI, tendo sido consideradas no custo, além de os valores dos itens contidos no total de R\$ 14.560.283,31 terem sido divididos por 1,46, retirando o efeito da aplicação do BDI.

Não procedem as argüições supra. Isto porque, as despesas indiretas da obra devem fazer parte do BDI e não do custo para aplicação do percentual de BDI. Conforme se verifica às fls. 27 do volume I, sobre o valor de R\$ 14.560.283,31 relativo aos equipamentos incidiu o BDI. Contudo, não é possível calcular o BDI de uma obra utilizando em seus custos parcelas que já tenham o “BDI” imbutido, de forma que reafirmamos a ressalva desse item.”

*4.5) dedução indevida de Imposto de Renda sobre o lucro (35%), no valor de R\$ 7.600.000,00 (sete milhões e seiscentos mil reais), porquanto não cabe incidência sobre uma obra específica, visto que, para apuração do lucro real do período, há que se considerar todas as operações globais da empresa.*

“Alega-se que, muito embora a apuração do lucro real da empresa se faça sobre o valor total de suas operações, é necessário que haja a previsão de lucro e de dedução para Imposto de Renda, e esta deve ser incluída em cada uma de suas operações, de forma a garantir sua presença no conjunto das operações da empresa.

A nosso ver, as assertivas retro não afastam a ressalva desse item. É da natureza do imposto de renda o cálculo sobre as todas as operações globais da empresa, tendo em vista o desempenho da empresa em determinado período.

Desta forma, é incabível sua dedução sobre determinadas operações, visto que tal procedimento implicaria equiparar o IR a custo. Ademais, é impossível, *a priori*, detectar se haverá o pagamento do imposto de renda. Globalmente, a empresa pode até ter prejuízo, de modo a não recolher o Imposto de Renda, embora possa vir

a ter lucro sobre esse ou aquele empreendimento. Somente na apuração do resultado do exercício poder-se a falar em lucro ou prejuízo financeiro.

Assim, permanece a ressalva.”

*4.6) despesas financeiras de 8,5%, pressupondo resultados negativos do fluxo de caixa, o que se afigura descabido, visto que o estágio atual das obras indica que foram consumidos na sua execução volume menor de recursos que os repassados à Incal.*

“Os responsáveis fazem remissão ao estudo encaminhado pela Contratada, relatado no item 1 retro, para concluir que restou comprovado um prejuízo de R\$ 34.088.871,11, o qual justifica a necessidade de serem previstas despesas financeiras em um orçamento deste tipo, tendo em vista a realização sistemática de pagamentos com atraso pelo TRT/2ª.

Tendo em vista que não mereceram acolhida as razões de justificativa aduzidas no citado item, bem como foram refutadas as considerações da Incal Incorporações S.A contidas no indigitado estudo, sustentando a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato com o TRT, entendemos que, de igual modo, não se deve acatar a presente alegação. Isto porque, se não há falar em “prejuízo” da contratada, é incabível o registro no orçamento de despesas financeiras de tal vulto (8,5%), pressupondo fluxo negativo de caixa.”

*5) inclusão nas medições de itens de serviço não compatíveis com o estágio de desenvolvimento das obras nos períodos referidos, a saber:*

*5.1) 20% da parcela de elevadores foram apropriados na medição de fevereiro de 1994, quando as obras estavam ainda na fase de fundações.*

“Segundo os ex-dirigentes, os elevadores (em número de 24), foram contratados ainda na fase das fundações uma vez que, por se tratarem de equipamentos de alta velocidade e de fabricação sob encomenda, dada a quantidade exigida por projeto para o atendimento do tráfego de pessoas calculado pelas normas vigentes da Prefeitura Municipal de São Paulo, os fabricantes necessitavam à época de um prazo mínimo de 30 meses para fabricá-los e de 90 dias, no mínimo, para colocá-los em perfeito funcionamento e devidamente acoplados aos sistemas de controle do chamado edifício inteligente. Diante de tais prazos, houve-se por bem contratá-los ainda na fase inicial do empreendimento.

Os responsáveis não apresentaram documentos hábeis que comprovassem os alegados custos incorridos na contratação de elevadores já na fase da fundação do Fórum Trabalhista, conforme referido no item 2 retro, não obstante a Equipe de Inspeção tenha solicitado os pertinentes comprovantes de despesas do contratos a ordem, em cuja modalidade se insere a contratação de elevadores, sem, contudo, lograr êxito. Tampouco foram demonstradas as parcelas componentes das “despesas financeiras”, o que impossibilita uma avaliação precisa da situação idealizada e orçada pela Contratada. Nesse sentido, reportamo-nos integralmente às considerações expandidas no item 2.

Ademais, a Lei nº 8.666/93 pressupõe pagamento por serviços “efetivamente” executados, inclusive nos casos de fornecimento ou instalação de itens/equipamen-

tos de longo ciclo de fabricação, à exemplo dos elevadores em questão. Dessarte, é incabível incluir nas medições itens de obra não executados, instalados, visíveis ou suficientemente demonstrados. Assim, permanece a ressalva.”

*5.2) apropriação indevida de 96,76% a título de “despesas correntes”, muito embora esse tipo de despesas seja desvinculado de serviços mensuráveis, além de não representar um serviço, o que, de consequência, impossibilita sua medição.*

“Sustenta-se que ao longo do período de execução do empreendimento existem despesas inerentes ao contrato, que devem ser destacadas e pagas mensalmente, tais como água, luz, telefone etc. Como são valores variáveis, adota-se um percentual compatível com as dimensões do empreendimento, de modo a espelhar o montante previsto para fazer frente a essas despesas, denominadas em alguns casos eventuais.

Este valor é rateado uniformemente, sendo que foi atingido o percentual de 96,76% haja vista os adiamentos nos prazos de entrega final da obra, sem interrupção do fluxo de pagamento de tais despesas.

A nosso ver, são improcedentes as alegações supra uma vez que as despesas dessa natureza devem ser apropriadamente incluídas no item apropriado, qual seja, despesas indiretas, as quais integram o BDI.

Incabível, assim, ressarcir tal despesa como se fosse um serviço executado, passível de medições. Assim, é de manter a ressalva.”

*5.3) apropriação injustificável na fase de fundações e superestrutura, de 6% para “instalações elétricas/telefonias” e 10%, respectivamente, para “hidráulica” e “ar condicionado”, não obstante nessa fase sejam apenas criadas “passagens” para dutos na estrutura, ou redes embutidas, não se consumindo recursos dessa ordem.*

“Alega-se que nessa fase já se encontrava em execução o sistema de pára-raios dos edifícios, pois tal sistema prevê as cordoalhas de captação de descargas colocadas dentro de cada um dos pilares de sustentação dos edifícios, as quais eram envolvidas pelo concreto dos pilares. Também a interligação das cordoalhas era feita simultaneamente às fundações. Os serviços de pára-raios está alocado no item “instalações elétricas/telefonias”.

No tocante aos itens de hidráulica e ar condicionado, as prumadas foram executadas simultaneamente à execução da superestrutura, cujo sistema de ar condicionado por água gelada também exige a execução das prumadas de água. Também foram executados serviços de drenagem do subsolo, com tubulação apropriada.

As conclusões da Equipe foram fundamentadas em visita ao local da obra, não tendo sido-nos apresentada toda a documentação hábil para as avaliações necessárias. Desta forma, à vista dos esclarecimentos agora aduzidos, pode ser retirada a ressalva.”

*6) medições superestimadas de quase todas as parcelas de serviços executadas, especialmente:*



6.1) o item de serviço “ Superestrutura”, a despeito de constar como praticamente concluído (99,99%), encontra-se muito aquém da finalização, eis que inclui serviços de elevado custo e sequer iniciados, como a Estrutura Espacial, avaliada em R\$ 9.340.000,00 (nove milhões, trezentos e quarenta mil reais) e as Passarelas Metálicas, em fase de projeto, no valor de R\$ 2.365.000,00 (dois milhões, trezentos e sessenta e cinco mil reais);

“As alegações são no sentido de que nesse item “Superestrutura” inclui-se somente a superestrutura em concreto armado ou protendido, visto que a estrutura espacial e as passarelas metálicas foram alocadas sem recursos no item “Estruturas Metálicas”. No orçamento da Pini Sistemas as passarelas foram incluídas como estrutura por representarem o elemento estrutural de interligação entre os blocos que constituem o empreendimento.

Segundo os representantes, na ótica dos pareceres da Equipe os elementos estruturais que possuem concreto, de qualquer natureza, são considerados no item “Superestrutura”, sendo que as rampas metálicas não possuem a característica acima adotada.

Assinalam que os valores mencionados são orçamentários, estando acrescidos das despesas indiretas pertinentes. Demonstram estranheza pelo fato de a avaliação do item “Estrutura Espacial” ser de valor muito elevado para representar o custo relativo das mesmas, alegando desconhecer como tal custo foi obtido, na medida em que não lhes foi fornecido o orçamento.

Entendemos improcedentes as razões de justificativa retro. Ora, em sendo o TRT o contratante, evidentemente que deveria ter em seu poder o citado orçamento, até por imperativo legal. Dado que também não foi apresentado à Equipe o detalhamento das composições unitárias de serviços consideradas no referido orçamento, mas tão-somente os elementos consubstanciados nos presentes autos, também não restam comprovadas por documentos hábeis as justificativas supra. Desta forma, subsiste a ressalva. “

6.2) itens de orçamento nos quais nenhum ou praticamente nenhum serviço foi realizado, não obstante constar das planilhas de medição elevados percentuais de execução, como os itens forros (55,90 %), revestimentos internos (99,60%) e pintura (40,80%).

“Informa-se que o item forros, quando de sua apropriação, havia sido contratado e aguardava-se sua chegada ao local do empreendimento. Porém, em virtude de solicitação da Comissão de Informática, foi interrompido o fornecimento do forro. Visando sua conveniência futura, alegou a Comissão que o forro deveria ser do tipo removível, estando a entrega no aguardo da definição final.

Quanto ao revestimento interno, refere-se aos locais onde recebem revestimentos em argamassa, visto que a grande maioria das paredes receberá revestimento em gesso, alocado no item pintura, o qual teve valores auferidos pelo tratamento de concreto e respectiva pintura efetuada em todos os tetos dos subsolos destinados ao estacionamento de veículos.



Em relação ao item forros, não assiste razão aos responsáveis. Vale lembrar que foi rescindido o contrato com a AMP do Brasil Conectores Elétricos e Eletrônicos Ltda., que implementaria a instalação do piso elevado Powerflor, em substituição ao projeto original que previa a passagem do cabeamento entre o forro e o teto. Desta forma, caberia a imediata retomada da entrega do referido item de serviço, haja vista o percentual expressivo já pago.

No que tange ao item revestimento interno, deve-se assinalar que, consoante a visita *in loco* efetivada pela Equipe de Inspeção, o executado está bem aquém de 99,60% do total orçado, ainda que considerando o critério asseverado pelo TRT. Quanto ao item Pintura, também não havia orçamento detalhado contendo tais informações, de modo que não deve ser retirada a ressalva.”

6.3) *incompatibilidade entre as medições contidas nos pareceres técnicos e as da Equipe de Inspeção, quanto ao itens esquadria madeira (86,80% para 15,97%); esquadria metálica (98,42% para 8,67%); vidros (98,11% para 6,13%); impermeabilização (93,52% para 11,56%); pisos internos (97,57% para 10,34%); elétrica/telefonía (99,80% para 48,98%); instalações hidráulicas (99,13% para 51,92%); ar condicionado (99,60% para 37,05%); elevadores (98,86% para 20,25%); paisagismo (33,00% para 0,00%);*

6.4) *medição e pagamento de serviços que constam dos pareceres técnicos, mas não do orçamento, tais como “revestimentos externos” (99,34%) e “instalações segurança” (40,00%), bem como inexistência no orçamento do item “pisos externos” (67,60%), e sim “pavimentação”, o qual, contudo, não foi iniciado.*

“As ressalvas contidas nos itens 6.3 e 6.4 não foram justificadas, persistindo, portanto. Argumenta-se que para que se possa efetuar as verificações necessárias, as comparações mencionadas nos itens retro deveriam estar detalhadas e esclarecidas, visto que percentuais de execução são índices que retratam o estado imediato e presente de um citado serviço.

Cumprido esclarecer que, em atendimento à solicitação juntada às fls. 307/307v., foi concedida vista e fornecimento de cópia do conteúdo integral do presente processo para elaboração das justificativas, em respeito ao princípio da ampla defesa. Os cálculos, critérios, banco de dados e demais elementos inerentes ao estudo elaborado pela Equipe encontram-se no Volume I desses autos, tendo sido colocados à disposição do advogado do interessado, *in casu*, o então Presidente daquela Corte do Trabalho, Sr. Délvio Buffulin.

Por outro lado, a comprovação, através de demonstração inequívoca da execução dos itens de obra, cabe ao gestor e sua contratada, que detêm todos os documentos necessários para fazer prova do alegado. Assim, entendemos improcedentes as alegações supra, persistindo, portanto, a ressalva.”

7) não aplicação das sanções administrativas previstas nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93 à Contratada, a despeito da inexecução contratual e do não cumprimento dos prazos estipulados para o término da obra.

“Entendem os responsáveis que não coube a aplicação de sanções à Contratada vez que o não cumprimento dos prazos se deu em razão da impossibilidade de o

TRT cumprir o cronograma financeiro do contrato inicial, face a falta de liberação de verbas, sendo que tais atrasos determinaram aditamentos, objetivando a postergação dos pagamentos e alteração da data de entrega do empreendimento.

A respeito dessas ponderações, remetemo-nos ao relatado nos itens 1, 2 e 3 retro, porquanto ali analisados à saciedade os argumentos ora trazidos, os quais não elidem a ressalva.”

*8) tratativas com a Incal Incorporações S/A para aditamentos contratuais não abarcados pelo artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista se configurar objeto diverso do originariamente contratado, impondo-se a realização de certa-me licitatório para cada tipo de serviço necessário ao funcionamento da das Juntas de Conciliação, em observância ao princípio constitucional da isonomia, insculpido nos arts. 2º e 3º da mesma Lei;*

“Informam que as tratativas ficaram no campo da suposição e não foram concluídas, tendo sido os aditamentos contratuais realizados até 1997 somente de prazo. A escritura de Reratificação assinada em 17.06.98 restabeleceu o equilíbrio econômico financeiro do contrato, para que se possa concluir o contrato original, objeto da concorrência nº 01/92.

À vista do exposto, pode ser elidida a ressalva.”

*9) pagamentos à Incal Incorporações S/A com créditos orçamentários recebidos de outros Tribunais do Trabalho, mediante provisão, em desacordo com o Manual da Despesa da União, aprovado pela IN/DTN nº 10, de 02.10.91, uma vez que os créditos recebidos não foram utilizados em despesa pertinente ao programa de trabalho vinculado às atividades da unidade que efetivou o provisionamento.*

“Refutam os responsáveis a ressalva desse item alegando que todos os créditos orçamentários recebidos nos exercícios de 1992, 1994, 1995 e 1996 estavam classificadas no elemento de despesa 4590.51 – Obras e Instalações, nos Programas de Trabalho das unidades que efetuaram o provisionamento, de acordo o Manual de Despesa da União.

Ponderam que a descentralização dos créditos e sua utilização para os pagamentos da obra em questão decorreu especialmente da necessidade de recursos orçamentários para dar início e prosseguimento às obras de construção do Fórum Trabalhista, dados os prejuízos advindos do não pagamento das parcelas contratuais e a conseqüente paralisação dos trabalhos, da existência de saldo orçamentário disponível no citado elemento de despesa dos Programas de Trabalho de diferentes unidades orçamentárias da Justiça do Trabalho, o qual restaria inutilizado ao final do exercício financeiro.

Não procedem as alegações de defesa supra, senão, vejamos:

Nos termos do item 6 do Manual de Despesa da União, o crédito recebido mediante provisão só poderá ser utilizado em despesas pertinentes a programas de trabalho vinculados às atividades da unidade que efetuou o provisionamento. Nesse sentido, os recursos deveriam ser utilizados nos programas de trabalho relacionados às fls. 273, o que não ocorreu.

Isto porque, os recursos repassados ao TRT por outros Tribunais do Trabalho são oriundos de basicamente três programas de trabalho (PT – 02.004.0013.2029.0001 - Processamento de Causas; PT – 02.004.0025.2022.0007 - Conservação e Reparo de Imóveis e PT – 02.004.0013.5461.0006 - Instalação de Tribunais Regionais do Trabalho e Juntas de Conciliação e Julgamento), os quais não guardam sequer semelhança com o programa de trabalho do Fórum Trabalhista de 1ª Instância (PT - 02.004.0025.1003.0009 – Construção do fórum Trabalhista da Primeira Instância da Cidade de São Paulo - SP).

Segundo Osvaldo Maldonado Sanches, *in* “Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, Ed. Prisma, 1997, pág. 213”, provisão tem a seguinte acepção: *“Operação de descentralização de crédito orçamentário (de recursos gráficos) em que a unidade orçamentária especificamente contemplada com recursos na Lei Orçamentária Anual ou em Crédito Adicional, transfere para uma outra unidade (orçamentária ou administrativa) de sua estrutura ou da constitutiva do órgão a que se vincula, o encargo de realizar parte do seu programa de trabalho, dotando-a, para tanto, de autoridade para movimentar determinadas dotações orçamentárias (...). O crédito recebido através de uma provisão só poderá ser empregado em despesa que seja pertinente ao programa de trabalho (subprojeto ou subatividade) da unidade orçamentária que cedeu os recursos através do provisionamento”*

Ora, observa-se que os subprojetos/subatividades mencionados (constituídos pelos 4 últimos dígitos) são completamente díspares entre si, como não poderiam deixar de ser, porquanto uma obra, como o Fórum Trabalhista, tem um subprojeto próprio.

Destarte, reafirmamos nosso entendimento no sentido de que ocorreu transferência de crédito em desacordo com as normas legais aplicáveis à espécie, de modo que subsiste a ressalva.”

*10) não resta cabalmente esclarecida a questão da conveniência, economicidade e oportunidade, afora a conformidade com o interesse público, da substituição do projeto original pelo que propõe o cabeamento sob piso elevado, o qual implicaria abandono ou retirada de tubulação já embutida na laje para a mesma finalidade, resultando em significativo acréscimo de custos e reformas no edifício.*

*11) declaração indevida de inexigibilidade de licitação, contrariando o art. 25, caput e inciso I, da Lei nº 8.666/93, porquanto ausentes os requisitos para a inviabilidade de competição, face a existência de produtos similares ao piso elevado “Powerflor”, sendo defesa, ainda, a escolha de marca, além do que a exclusividade deve recair no fornecimento e não fabricação.*

*12) ausência de regular procedimento licitatório para escolha de pisos elevados, infringindo o disposto nos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666/93, considerando que não foi dada a outros fornecedores a oportunidade de demonstrar os seus produtos, o que possibilitaria, por conseguinte, que o órgão selecionasse propostas mais vantajosas e indicadas ao atendimento do interesse público.*

13) *divergências entre os preços contratados com a AMP Conectores Elétricos e Eletrônicos Ltda. constantes do extrato de inexigibilidade (DOU de 20/01/98) e do extrato do contrato (DOE de 16/02/98).*

“As ressalvas constantes dos itens 10 a 13 são relativas ao contrato firmado com a empresa AMP Conectores Elétricos e Eletrônicos Ltda., que se encontrava suspenso, consoante relatado às fls. 68/73, em razão de contestação da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, bem como devido à inspeção desta Secretaria, em andamento à época dos fatos. Serão, portanto, analisadas em conjunto.

Informa-se que a substituição do projeto para cabeamento sob piso elevado (item 10) foi suspensa em 25.03.98, por medida de cautela, antes de ser efetuado qualquer desembolso, em razão do posicionamento adotado pelo Ministério Público Federal e por este E. Tribunal de Contas, após a avaliação do contrato. Em 15.07.98, foi cancelada a nota de empenho emitida em favor da AMP do Brasil Conectores Elétricos e Eletrônicos Ltda.

Os dirigentes ressaltam que, não obstante não tenha sido feita a contratação, foram observados os requisitos do art. 25, *caput*, e inciso I, da Lei nº 8.666/93, que faculta a inexigibilidade do processo licitatório. Argumentam que a contestação do Ministério Público Federal refere-se exclusivamente ao “piso elevado Powerflor”, embora o objeto da contratação tenha visado a implantação de complexo sistema de informatização, cujas características únicas igualmente se encontram demonstradas.

No que tange à divergência de preço apontada (item 13), alegam que resultou da inclusão do valor correspondente à instalação do sistema, em pavimento que não havia sido considerado na publicação anterior.

Não obstante as justificativas não tenham sido totalmente satisfatórias, o indigitado contrato não logrou êxito, à vista das razões mencionadas, não tendo ocorrido movimentação de recursos financeiros. Desta forma, a nosso juízo, cabe a supressão das citadas ressalvas.”

**Relativamente aos Ofícios nºs 488 e 489/98**

*a) qual o fundamento legal para os pagamentos efetuados à Incal Incorporações S/A, mediante as ordens bancárias respectivamente sob o nº 01574, de 18.06.98, no valor de R\$ 10.639.760,91 (dez milhões, seiscentos e trinta e nove mil, setecentos e sessenta reais e noventa e um centavos) e nº 01742, de 03.07.98, no valor de R\$ 2.352.357,69 (dois milhões, trezentos e cinqüenta e dois mil, trezentos e cinqüenta e sete reais e sessenta e nove centavos), considerando que, de conformidade com o contrato original, o saldo devedor a favor da Contratada totalizava R\$ 2.843.030,09 (dois milhões, oitocentos e quarenta e três mil, trinta reais e nove centavos), em abril/98, quando da entrega do habite-se, considerando, outrossim, notícias recentemente divulgadas pela Imprensa, sobre indícios de desvio para o exterior, pela Construtora Ikal Ltda., de verbas destinadas às obras do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo.*

“Acerca dessa ressalva, os responsáveis restringem-se a repisar algumas considerações contidas no item 1, sobre o estudo apresentado pela Incal Incorpora-

ções S/A, pelo qual pleiteava restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro do contrato, integralmente acolhido pelo TRT/2ª Região.

Verifica-se que o montante de R\$ 10.639.760,91 refere-se ao pagamento de parcela inicial, no ato da assinatura do Termo Aditivo em comento, e o valor de R\$ 2.352.357,69 diz respeito à parcela 01/06 do valor de R\$ 14.050.953,23, paga no mês de julho/98. Conforme já relatado, o aditamento fez a vultosa soma de R\$ 34.088.871,11.

Com relação às notícias divulgadas à imprensa asseveram que não podem se manifestar uma vez que a Incal Incorporações é que contratou a Construtora Ikal Ltda. para a construção do Fórum, sendo que esta última não é, portanto, diretamente ligada ao TRT. Salientam que o relacionamento com as empresas em apreço é de alto nível e que as obras sempre atenderam às condições do contrato.

No que toca às justificativas supra, não foram trazidos elementos novos à análise, de forma que nos reportamos integralmente às considerações expendidas precedentemente, especialmente nos itens 1, 2 e 3, sendo de manter a ressalva”.

31. Importante se faz, ainda, transcrever as seguintes considerações da SECEX-SP:

“Em suma, verificaram-se nos presentes autos atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, de modo que cabe a responsabilização daqueles que deram causa aos referidos atos. No que respeita ao ressarcimento ao Erário dos prejuízos resultantes, dado que a controvérsia foi levada ao Poder Judiciário, temos que este, em virtude de suas atribuições constitucionais, no exercício de sua função jurisdicional, tem a competência última para solucionar todos os litígios em caráter definitivo.

Isto posto, entendemos deva ser responsabilizado o Sr. Nicolau dos Santos Neto, tendo em vista que, na condição de ex-Presidente representante do TRT/2ª Região na celebração do contrato inicial, e posteriormente como Presidente da Comissão de Construção do Fórum Trabalhista durante toda a execução da obra, exerceu participação insofismável nos fatos ora relatados, tendo sido signatário, juntamente com os demais presidentes, durante todo o decorrer da obra, das solicitações de aditamentos contratuais e de verbas para pagamentos à Contratada, dentre outras medidas”.

32. Conclusivamente, propôs a SECEX-SP, em pareceres uniformes:

“ a) com fundamento nos artigos. 43, parágrafo único, e 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c o artigo 194, § 2º e 220, inciso III, do Regimento Interno/TCU, seja aplicada multa ao Sr. Nicolau dos Santos Neto, ex-Presidente da Comissão de Construção do Fórum Trabalhista de 1ª Instância da Cidade de São Paulo e Sr. Délvio Buffulin, ex-presidente do TRT/2ª Região, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

b) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

c) seja determinado ao TRT/2ª Região, quando da realização de futuros procedimentos licitatórios para execução de obras e serviços:

c.1) a estrita observância das disposições contidas nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, art. 38 do Decreto nº 93.872/86 e 40, inciso XII, da Lei nº 8.666/93, no que se refere a pagamentos de despesas e de valor de mobilização;

c.2) obediência ao contido no art. 7º da Lei nº 8.666/93, em especial no tocante a projeto básico e executivo, bem assim ao cronograma físico-financeiro da obra, definindo o desembolso a ser efetuado proporcionalmente aos serviços a serem executados, dentro dos prazos previamente estabelecidos, com base em orçamento do custo global da obra, fundamentado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários;

d) seja determinada a juntada dos presentes autos às contas do exercício de 1998, para exame em conjunto e em confronto, na forma do disposto no § 2º do art. 194 do Regimento Interno/TCU; e

e) seja remetida à Procuradoria da República no Estado de São Paulo cópia do relatório da Equipe de Inspeção, acompanhado do Relatório, Voto e Decisão que vier a ser proferida, para os fins que entender cabíveis em sua esfera de jurisdição.”

É o Relatório.

## II - VOTO

De início, cumpre-me tecer alguns comentários, para que não pairam dúvidas acerca da legitimidade dessa apreciação que agora se faz, uma vez que o assunto - obra de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo - já foi, anteriormente, trazido à deliberação deste Colegiado. Tal constatação não significa dizer que já tenha ocorrido, *in casu*, a figura da chamada “coisa julgada” e que não se possa agora, novamente, deliberar sobre a matéria, como espero poder demonstrar.

2. Apenas rememorando, o Tribunal, ao apreciar a matéria na Sessão de 08.05.96 (Decisão nº 231/96 - Plenário), decidiu “aceitar, preliminarmente, os procedimentos adotados até a presente data, pelo TRT-SP, tendo em vista a fase conclusiva em que se encontram [encontravam] as obras (...)”. Evidente que quem aceita, apenas em caráter preliminar, não se manifestou, ainda, pela aceitação definitiva dos procedimentos.

3. Da leitura das peças que conduziram à Decisão nº 231/96 resta evidenciado que, já então, existia o reconhecimento, pela Corte, da ocorrência de diversas impropriedades. Não obstante, claro está, também, que o Tribunal, com o fito de não obstar a conclusão da obra, que então aparentava ser iminente, optou pela aceitação preliminar dos procedimentos, como forma de não trazer ônus adicional à Administração. Tais intenções estão explícitas no Voto do Relator, que conduziu a deliberação então acolhida por esta Casa:

“ (...)considerando as últimas informações a respeito do estágio em que se encontram as obras do edifício que irá sediar as Juntas Trabalhistas da cidade de São Paulo, em setembro próximo, não podemos deixar de enfrentar a realidade dos fatos. Qualquer determinação desta Corte de Contas terá que levar em conta esse aspecto,

tendo em vista o tempo decorrido durante a tramitação do processo, indispensável à elucidação dos fatos em toda a extensão necessária, haja vista a complexidade das ocorrências aqui tratadas.

É importante ressaltar que tal posicionamento deste Tribunal, ante as dificuldades, a esta altura, de se implementar medidas corretivas e punitivas, não deve servir de estímulo ou exemplo a nenhum outro órgão ou entidade públicos a praticarem atos dessa natureza.

Assim, nesta assentada, o Tribunal deverá adotar uma das alternativas propostas pelas Unidades Técnicas que se manifestaram nos autos, buscando uma solução viável para o presente caso, que vise regularizar as situações inaceitáveis que ainda persistem neste processo, sem acarretar ônus à Administração.”

4.É oportuno que se deixe assente, desde logo, que não são verdadeiras as seguintes afirmações dos responsáveis:

- este Tribunal “teve oportunidade de apreciar e analisar o contrato de que cuidam os autos e concluiu pela sua legalidade, quer do procedimento licitatório, quer do contrato” (Firma Incal Incorporações S/A, por seus advogados - fls. 331/338);

- o valor da obra não foi contestado, tendo sido, “ao contrário, aprovado pelo TCU por ocasião da citada auditoria” (Srs. Délvio Buffulin, ex-Presidente do TRT -2ª Região, Nicolau dos Santos Neto, ex-Presidente da Comissão da Construção do Fórum, por ocasião de consulta encaminhada a este E. Tribunal - Vol. Anexo V, fls. 01/02)”.

5.Os argumentos então trazidos pelo Exmo. Sr. Ministro Paulo Affonso, Relator daqueles autos, deixaram indubitável que a intenção do Colegiado, naquele momento, era o de não impor novo ônus ao erário que poderia advir de uma prematura anulação do contrato. É comezinho que a correção dos rumos é sempre preferível às rupturas abruptas. Todavia, as medidas então exigidas por esta Corte demonstram claramente que o Tribunal não estava cancelando como “regular” qualquer procedimento até então adotado pelo TRT-SP. Observe-se que pairavam sobre a obra, em síntese, duas imputações de irregularidades: a) a ausência de transferência da propriedade do terreno para o TRT-SP; e b) sua execução nos moldes dos contratos de direito privado, possibilitando a realização de pagamentos antecipados, nos moldes dos contratos de aquisição de coisas prontas e acabadas. A respeito de ambas foram exigidas providências corretivas, como se verifica do item 8.3 da Decisão Plenária nº 231/96:

“determinar ao Presidente do TRT - 2ª Região a adoção de providências urgentes no sentido de transferir, imediatamente, as obras de construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, incluindo o respectivo terreno, para o seu nome, bem como a efetivação de medidas com vistas ao prosseguimento da respectiva obra em obediência rigorosa às normas e preceitos contidos no atual Estatuto de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).” (grifamos)

6.A transferência foi efetivamente realizada. Ocorre, entretanto, que os Administradores do TRT-SP simplesmente ignoraram a segunda parte da determinação,



prossequindo com a realização de pagamentos não lastreados pela contraprestação de serviços. Observe-se que o cumprimento tempestivo das exigências deste Tribunal teria estancado o procedimento irregular e, por conseqüência, evitado a situação anômala agora verificada.

7. Claro está, portanto, que o Tribunal não apreciou definitivamente o mérito das questões tratadas nestes autos. Indiscutível, nesse sentido, que não se faz coisa julgada sobre aquilo que não se julgou em definitivo.

8. Aliás, ainda que assim não o fosse, restariam sinceras dúvidas acerca da possibilidade de invocação do instituto da “coisa julgada” em processos de auditoria deste Tribunal. A respeito, reporto-me aos itens 13/22 do Voto que proferi nos autos do TC-004.846/96-6, onde defendi tese contrária à aplicação de tal instituto, e sobre a qual o Colegiado não se manifestou conclusivamente. Abstenho-me de uma mais ampla exposição da aludida tese, na oportunidade, por entender que a inaplicabilidade da “coisa julgada”, no caso que ora se aprecia, já é pacífica pelos argumentos expendidos nos itens 1 a 5 deste Voto.

- || -

9. Várias são as questões que podem ser levantadas e discutidas no que concerne às obras do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo. Diversos pontos de importância foram destacados no Relatório elaborado pela SECEX-SP, tais como: irregularidades relacionadas às inconsistências de medições, alterações de projetos, assinatura de aditivos e contratações sem procedimentos licitatórios. Devo acentuar, desde já, que considero tais fatos, como o fez a SECEX-SP, de extrema gravidade. Creio, contudo, que o mais relevante de todos os aspectos que se possa vir a suscitar é da adequação (ou não) dos pagamentos efetuados à firma INCAL, em face do estágio em que se encontram as obras, posto que, se de um lado a imprensa e o senso-comum estão a dizer que a totalidade da obra já se encontra praticamente paga, por outro encontra-se a INCAL a afirmar o contrário, sob o argumento de que o valor original do contrato não mais poderia subsistir como parâmetro para aferição do seu valor, visto que fatos supervenientes teriam modificado a relação de equilíbrio inicialmente prevalecente.

10. A aferição dessa adequação é bem mais complexa do que pode, de início, aparentar e requer uma minuciosa análise das condições financeiras originalmente pactuadas, bem assim do efetivo cumprimento daquelas condições e das eventuais modificações ocorridas ao longo da execução do contrato. Passemos à sua análise.

11. A Escritura de Compromisso de Venda e Compra que tinha por partes a Incal Incorporações S/A e o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região estabelecia que os pagamentos efetuados em favor da Incal obedeceriam ao seguinte cronograma de desembolso:



<b>Prazo previsto para o pagamento (*)</b>	<b>Valor das parcelas contratuais - CR\$ (**)</b>
NO ATO	35.624.863.010,00
180 dias	12.906.688.030,00
360 dias	30.050.496.000,00
540 dias	23.890.144.320,00
720 dias	31.553.020.800,00
900 dias	11.268.936.000,00
1080 dias	3.005.049.600,00
1200 dias	1.953.282.240,00
<b>T O T A L</b>	<b>150.252.480.000,00</b>

\* dias contados a partir do pagamento da entrada

\*\* data-base = 02.01.92

12. Não obstante, dificuldades enfrentadas pelo TRT no recebimento dos recursos financeiros terminaram por dilatar significativamente os prazos de pagamento. Os pagamentos ocorreram em conformidade com a seguinte planilha, que elaborei:

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Referência</b>	<b>Valor da UFIR</b>	<b>Total em UFIR</b>
10.04.92	6.500.000,00	sinal	1.250,4000	5.198,3365
05.05.92	4.500.000.000,00	sinal	1.395,3500	3.224.997,3125
21.05.92	6.000.000.000,00	sinal	1.558,4000	3.850.102,6694
01.06.92	14.000.000.000,00	sinal	1.707,0500	8.201.282,9150
10.06.92	2.000.000.000,00	sinal	1.817,0300	1.100.697,2917
01.07.92	19.000.000.000,00	sinal	2.104,2800	9.029.216,6442
10.07.92	4.500.000.000,00	sinal	2.238,3500	2.010.409,4534
15.07.92	9.000.000.000,00	sinal	2.297,1400	3.917.915,3208
15.07.93	450.000.000.000,00	sinal	36.897,7200	12.195.875,5175
30.07.93	408.269.896.721,88	sinal	42.275,3900	9.657.389,2452
15.09.93	725.000.000,00	1a. parcela	63,7500	11.372.549,0196
28.09.93	612.628.979,01	1a. parcela	72,3000	8.473.429,8618
20.12.93	908.949.049,27	2a. parcela	163,0400	5.575.006,4357
28.03.94	1.798.008.000,00	2a. parcela	492,4600	3.651.074,1989
29.04.94	740.000.000,00	2a. parcela	728,5400	1.015.730,0903
06.06.94	2.723.193.142,46	2a. parcela	1.105,9500	2.462.311,2640
17.06.94	2.754.801.782,88	2a. parcela	1.293,8200	2.129.200,1846
07.;07.94	1.000.000,00	2a. parcela	0,5618	1.779.992,8800
18.07.94	749.332,18	2a. parcela	0,5618	1.333.805,9452
18.08.94	1.729.184,82	2a. parcela	0,5911	2.925.367,6535
14.09.94	1.367.872,00	2a. parcela	0,6207	2.203.757,0485
13.10.94	1.000.000,00	2a. parcela	0,6308	1.585.288,5225

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Referência</b>	<b>Valor da UFIR</b>	<b>Total em UFIR</b>
19.10.94	367.872,00	2a. parcela	0,6308	583.183,2594
09.11.94	1.500.000,00	2a. parcela	0,6428	2.333.540,7592
21.11.94	1.400.000,00	2a. parcela	0,6428	2.177.971,3752
01.12.94	1.830.479,14	2a. parcela	0,6618	2.765.909,8519
15.12.94	2.554.819,72	2a. parcela	0,6618	3.860.410,5772
30.12.94	800.000,00	2a. parcela	0,6618	1.208.824,4183
03.01.95	3.500.000,00	2a. parcela	0,6767	5.172.159,0069
24.02.95	1.500.000,00	2a. parcela	0,6767	2.216.639,5744
14.03.95	200.000,00	2a. parcela	0,6767	295.551,9433
17.03.95	280.334,38	2a. parcela	0,6767	414.266,8538
31.03.95	1.102.312,39	2a. parcela	0,6767	1.628.952,8447
31.03.95	2.397.687,61	3a. parcela	0,6767	3.543.206,1623
28.04.95	696.620,85	3a. parcela	0,7061	986.575,3434
05.05.95	2.803.379,15	3a. parcela	0,7061	3.970.229,6417
19.05.95	1.500.000,00	3a. parcela	0,7061	2.124.344,9936
09.06.95	3.000.000,00	3a. parcela	0,7061	4.248.689,9873
26.06.95	1.500.000,00	3a. parcela	0,7061	2.124.344,9936
13.07.95	3.000.000,00	3a. parcela	0,7564	3.966.155,4733
15.08.95	801.950,62	3a. parcela	0,7564	1.060.220,2803
29.08.95	700.000,00	3a. parcela	0,7564	925.436,2771
08.11.95	600.000,00	3a. parcela	0,7952	754.527,1630
19.12.95	1.060.000,00	3a. parcela	0,7952	1.332.997,9879
04.01.96	1.500.000,00	3a. parcela	0,8287	1.810.063,9556
08.01.96	4.966.386,57	3a. parcela	0,8287	5.992.984,8799
08.01.96	3.033.613,43	4a. parcela	0,8287	3.660.689,5499
24.01.96	1.000.000,00	4a. parcela	0,8287	1.206.709,3037
22.02.96	2.500.000,00	4a. parcela	0,8287	3.016.773,2593
02.04.96	2.000.000,00	4a. parcela	0,8287	2.413.418,6075
10.04.96	500.000,00	4a. parcela	0,8287	603.354,6519
24.04.96	2.000.000,00	4a. parcela	0,8287	2.413.418,6075
24.05.96	1.760.000,00	4a. parcela	0,8287	2.123.808,3746
24.07.96	400.000,00	4a. parcela	0,8847	452.130,6658
12.08.96	650.000,00	4a. parcela	0,8847	734.712,3319
22.08.96	1.010.000,00	4a. parcela	0,8847	1.141.629,9311
28.08.96	500.000,00	4a. parcela	0,8847	565.163,3322
11.10.96	600.000,00	4a. parcela	0,8847	678.195,9986
25.10.96	300.000,00	4a. parcela	0,8847	339.097,9993
28.10.96	300.000,00	4a. parcela	0,8847	339.097,9993
08.11.96	584.000,00	4a. parcela	0,8847	660.110,7720

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Referência</b>	<b>Valor da UFIR</b>	<b>Total em UFIR</b>
19.11.96	150.000,00	4a. parcela	0,8847	169.548,9997
09.12.96	200.000,00	4a. parcela	0,8847	226.065,3329
17.12.96	190.000,00	4a. parcela	0,8847	214.762,0662
24.12.96	5.131.017,82	4a. parcela	0,8847	5.799.726,2575
27.12.96	12.035.956,31	4a. parcela	0,8847	13.604.562,3488
05.02.97	3.709.150,36	4a. parcela	0,9108	4.072.409,2666
26.02.97	2.500.000,00	5a. Parcela	0,9108	2.744.839,7014
12.03.97	2.460.599,62	5a. Parcela	0,9108	2.701.580,6105
17.04.97	3.579.684,69	5a. Parcela	0,9108	3.930.264,2622
12.06.97	1.312.240,58	5a. Parcela	0,9108	1.440.756,0167
08.07.97	1.248.077,40	5a. Parcela	0,9108	1.370.308,9592
05.08.97	1.308.101,02	5a. Parcela	0,9108	1.436.211,0452
08.09.97	1.372.264,21	5a. Parcela	0,9108	1.506.658,1137
24.10.97	1.227.379,60	5a. Parcela	0,9108	1.347.584,1019
13.11.97	92.816,98	5a. Parcela	0,9108	101.907,0927
13.11.97	1.066.259,88	6a. parcela	0,9108	1.170.684,9802
10.12.97	1.192.193,34	6a. parcela	0,9108	1.308.951,8445
15.01.98	463.630,74	6a. parcela	0,9611	482.395,9421
13.02.98	750.000,00	6a. parcela	0,9611	780.355,8423
16.03.98	667.476,25	6a. parcela	0,9611	694.491,9883
<b>TOTAL PAGO</b>				<b>218.650.161,5713</b>

13. Considerando-se o valor inicial do contrato (CR\$ 150.252.480.000,00) e a data-base da proposta de preços (02.01.92), temos que o valor inicialmente pactuado correspondia a 249.298.954,7038 UFIRs. De plano, em uma análise despreziosa, podemos verificar que, em valores reais, não foi pago à firma contratante o valor efetivamente pactuado, decorrendo daí uma diferença aproximada de 30.648.793,1325 UFIRs.

14. A Incal Incorporações S.A. vem defendendo exatamente a tese de que ocorreu, desde a assinatura, o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, pelo qual não lhe teria sido pago, ainda, o montante de recursos a que faria jus. Assim, como consequência, não existiria o alegado descompasso entre o físico e o financeiro (não teria sido pago o total da obra, logo, também a obra não teria sido completada). Tal desequilíbrio teria origem em diferentes fatores, que passaremos a examinar separadamente.

- III -

15. Defende a Construtora que o primeiro dos prejuízos seria fruto das alterações introduzidas pelos planos econômicos ocorridos ao longo do período, com conseqüentes modificações nos critérios de reajustes.

16.Com o fito de aferir a pertinência, ou não, de tais assertivas, elaborei, em meu Gabinete, uma planilha de cálculos (anexa) - que, desde já, solicito seja considerada como parte integrante deste Voto - que nada mais é que uma simulação da execução do contrato *ceteris paribus*, ou seja, uma simulação de como teria sido a execução financeira do contrato se nenhuma alteração houvesse ocorrido. Tem-se, portanto, o contrato tal como efetivamente assinado, sem aditivos; ignoram-se os planos econômicos introduzidos e as modificações nos critérios de reajustes. Foi mantido, pois, para essa nossa planilha, o critério pactuado (reajuste mensal pelo índice SINDUSCON-SP e reajuste diário pela UFIR).

17.O objetivo dessa planilha é confrontar o total efetivamente pago à Construtora (após o advento dos planos econômicos e a alteração das cláusulas contratuais de reajustamento) com aquilo que fora pactuado, sempre lembrando a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que:

“...as obrigações contratuais hão de ser entendidas em correlação com o estado de coisas ao tempo em que se contratou. Em consequência, a mudança acentuada dos pressupostos de fato em que se embasaram implica alterações que o Direito não pode desconhecer. E que as vontades se ligaram em vista de certa situação, e na expectativa de determinados efeitos, e não em vista de situação e efeitos totalmente diversos, surgidos à margem do comportamento dos contratantes”. (*in* Curso de Direito Administrativo, 7ª ed., p. 391)

18.Nesse sentido, mencionava Eduardo Espínola que, no Direito Brasileiro, três princípios basilares dominam a matéria contratual: a boa-fé, o predomínio da intenção nas declarações e a “equivalência das prestações”. (*in* “A cláusula *rebus sic stantibus* no Direito Contemporâneo”, Revista Forense, vol. 137, p. 281)

19.No campo doutrinário é pacífica a sustentação da revisão contratual como forma de resguardar a equidade e assegurar aos pactuantes as situações de equilíbrio presumivelmente existentes ao tempo em que se realizaram os negócios jurídicos. Sem pretendermos discorrer exaustivamente sobre o tema - pois que o temos como pacífico - permitimo-nos, ainda, relembra as palavras de Caio Tácito quando afirmava que “o equilíbrio econômico-financeiro do contrato constitui o primeiro direito original do co-contratante da Administração” (*in* Direito Administrativo, 1975, p. 203) e de Lucia Valle Figueiredo, no sentido de que “a intangibilidade da equação financeira apresenta-se como o mais lúdimo dos direitos do contratado. A este respeito não tergiversam doutrina e jurisprudência” (*in* Curso de Direito Administrativo, 1994, pp. 320/321).

20.Feito este pequeno apêndice doutrinário, retornando aos dados obtidos a partir da Planilha que elaborei, resta patente que após o pagamento efetuado em 16.03.98 (o último deles, consoante dados constantes dos autos), restaria, ainda, à Contratada um saldo contratual favorável de R\$ 15.120.214,63. É, portanto, pertinente a afirmação da Contratada de que os planos econômicos introduzidos pelo Governo Federal acarretaram o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, implicando na redução da equação inicialmente pactuada.

21. Acerca da necessidade de um exame objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da introdução dos planos econômicos, a SECEX-SP, contrariamente ao que fizemos, se limitou a registrar que as alegações da Contratada “não procedem (...) porque, o que se constatou foi alteração da periodicidade dos reajustamentos”. Não realizou, aquela Unidade Técnica, qualquer cálculo que embasasse sua assertiva, constituindo a mesma, por conseguinte, mera opinião.

- IV -

22. Alterando-se parcialmente o foco das discussões, temos que também foi pleiteado pela Construtora Incal o restabelecimento da equação econômico-financeira original em decorrência da instituição de gravames (tributos) antes inexistentes. À propósito, a SECEX-SP entendeu que “não restou configurado que a instituição dos (...) impostos e contribuições tenham criado dificuldades insuperáveis ou até impossibilitado a continuidade da avença, caracterizando-se, s.m.j., tão-somente percalços que também vêm sendo enfrentados por toda a sociedade”.

23. Por sua relevância, entendo que a questão mereça ser tratada com maiores minúcias.

24. José Cretella Jr. definia:

“Chama-se *factum principis* (...) toda e qualquer providência da iniciativa dos poderes públicos que torna mais onerosa a situação daquele que contrata com a Administração” (*in Teoria do Fato do Príncipe, RDA, 75:25*)

25. Hely Lopes Meirelles já ensinava:

“Fato do príncipe é toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo” (*in Direito Administrativo Brasileiro, 14ª ed., pp. 216/217*).

26. A respeito, Carlos Pinto Coelho da Motta menciona que “a incidência de qualquer tributo ou encargo criado, alterado ou extinto (...), após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, justifica a revisão dos preços”. (*in Eficácia nas Licitações e Contratos, 5ª ed., p. 225*)

27. No mesmo sentido é o magistério de Lucia Valle Figueiredo:

“De seu turno, o fato do príncipe, ou fato da administração, também obriga à reparação integral, pois determinações ou comportamentos da Administração não podem modificar a equação econômica do contrato, que deverá permanecer intangida ao longo de toda a pactuação” (*in Extinção dos Contratos Administrativos, p. 107*)

28. Também Maria Sylvia Zanella di Pietro entende que a teoria do fato do príncipe repassa os ônus imprevistos para a Administração, com a ressalva de que “ela se aplica se a autoridade responsável pelo fato do príncipe for da mesma esfera de governo que se celebrou o contrato (União, Estados e Municípios)”. (*in Direito Administrativo, 4ª ed., p. 231*)

29. De fato, conquanto a jurisprudência seja escassa, inúmeros são os doutrinadores que já enfrentaram a questão. Para não nos alongarmos mais em citações, registremos apenas os seguintes: Leon Fredja Szaklarowsky (“Alteração dos

Contratos Administrativos - Revisão Contratual - Teoria da Imprevisão, *in* RTCU nº 74, pp. 51/58); Marcel Waline (“Droit Administratif”, 9ª ed., p. 618, *apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, “Equilíbrio Econômico, direito do contratado”, *in* RTCMRJ nº 10, p. 19); Celso Antônio Bandeira de Mello (op. cit., p. 19); José Cretella Jr (“Das Licitações Públicas”, 10ª ed., p. 360).

30. O fato do princípio foi oficialmente reconhecido e consagrado na legislação pátria, não só pelo Decreto-lei nº 2.300/86, vigente à época da contratação original, mas também pelo atual Estatuto das Licitações, que estabelece:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 5º. Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou menos, conforme o caso.”

31. Não há, pois, como se negar, liminarmente, o direito da firma contratada. Há que se observar, contudo, que a aplicação do fato do princípio deve ser tida com comedimento. Novamente, valendo-nos da boa doutrina, assentamos nossa afirmação no magistério de Marçal Justen Filho:

“É necessário, porém, um vínculo direto entre o encargo e a prestação. Por isso, a lei que aumentar a alíquota do imposto de renda não justificará alteração do valor contratual. O imposto de renda incide sobre o resultado das atividades empresariais, consideradas globalmente (lucro tributável). O valor percebido pelo particular será sujeito, juntamente com o resultado de suas outras atividades, à incidência tributária. Se a alíquota for elevada, o lucro final poderá ser inferior. Mas não haverá relação direta de causalidade que caracterize o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro.” (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 4ª ed., p. 401)

32. Os limites da aplicação do fato do princípio também foram determinados por Caio Tácito, ao destacar: “Quando a medida administrativa atinge, especial e diretamente, o contratante particular, tornando mais onerosa a execução contratual e gerando benefício para a administração, a teoria do fato do princípio autoriza seja indenizado o prejuízo” (*in* Direito Administrativo, p. 294), entendendo que os reflexos decorrentes de leis ou regulamentos de ordem geral não se enquadram na teoria do fato do princípio, mas na da imprevisão.

33. Vê-se, pois, que três são os requisitos necessários à aplicação do fato do princípio:

- a) o nexo direto de causalidade entre o encargo criado e os bens vendidos/serviços prestados;
- b) a imprevisibilidade do ônus; e
- c) a materialidade do ônus imposto ao particular contratante.

34. Faz-se necessária, então, no caso concreto que atinge o contrato celebrado entre o TRT - 2ª Região e a firma Incal, a verificação da existência desses pressu-

postos, que tornariam admissível a tese de um reajustamento contratual em função do “fato do príncipe”.

35. Pleiteia a Incal seja aplicado o fato do príncipe em função das seguintes variações, introduzidas durante a vigência do contrato: criação do IPMF - Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e Direito de Natureza Financeira; criação da CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e Direito de Natureza Financeira; Retenção na Fonte do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ; da Contribuição Social sobre o Lucro - CSSL; da Contribuição para a Seguridade Social - Cofins e da Contribuição para o PIS/PASEP.

36. Vê-se, de plano, que a criação do IPMF e da CPMF não preenche os requisitos ensejadores de uma revisão contratual, resumidos no item 33 deste Voto: embora imprevisíveis, tais tributos são de natureza genérica, alcançando a economia do país como um todo, não possuindo estreita correlação com a produção de bens ou de serviços específicos; tampouco se pode dizer que o setor de construção civil tenha sido prejudicado, se comparado a outros setores da economia, em decorrência de seu advento - o que seria visível, por exemplo, no caso do setor importador em um momento de desvalorização cambial.

37. Ademais, há que se ver da pouca materialidade desses impostos no cômputo do contrato celebrado entre o TRT e a Incal. O IPMF foi aplicado no período compreendido entre 01.01 a 31.12.94, à alíquota de 0,25%. Nesse período, a Incal recebeu o equivalente a 32.016.348,0287 UFIRs. O IPMF, neste caso, correspondeu a 80.040,8700 UFIRs. Já a CPMF, incidente sobre os pagamentos realizados entre 23.01.97 e 16.03.98, equivaleu a 50.178,8000 UFIRs. Assim, somados, ambos os tributos corresponderam a 130.219,6700 UFIRs. Considerando-se que o lucro da contratada (a julgar pelas propostas) situou-se em 15% do valor do contrato, temos que o mesmo seria de 32.797.524,23 UFIRs. Logo, o valor dos tributos, embora em valores absolutos pareça relevante, equivaleu a apenas 0,3970% do lucro. Do exposto, não pode ser alegado significativo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato inicial.

38. Quanto à Retenção na Fonte do Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ, da Contribuição Social sobre o Lucro - CSSL, da Contribuição para a Seguridade Social - Cofins, e da Contribuição para o PIS/PASEP, não constituem, em absoluto, fatos ensejadores de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Veja-se que tais despesas já existiam à época da assinatura do contrato. A Lei nº 9.430, de 27.12.96, não criou ônus novo para as empresas, mas apenas antecipou o pagamento de encargos já existentes, na medida em que previu que “os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, *estão sujeitos à incidência, na fonte*, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social - COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP.” A mencionada lei não criou tributos e tampouco alterou as alíquotas anteriormente praticadas. Apenas disciplinou que aqueles seriam deduzidos diretamente na fonte.



39. Finalizando o exame das diversas componentes que a Incal argumenta teriam causado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, resta o possível “prejuízo correspondente ao aumento de despesas em função do aumento do prazo da entrega e das repetidas reduções no ritmo da obra”.

40. Alegou a empreiteira que o prejuízo adveio do “aumento das despesas indiretas pela necessidade de permanência por período superior ao contratado, ao aumento das despesas diretas por aumento do prazo de entrega e a necessidade de demissões para adequação ao ritmo de trabalho por força de falta de fluxo financeiro (receita) compatível com a necessidade e velocidade do andamento dos serviços”.

41. Também neste aspecto, não creio assistir razão à Incal. Não é necessário recorrer ao auxílio dos teóricos da Administração para ser afirmado que os quadros empregatícios das empresas devem ser adequados às demandas existentes. Deveria a Empresa ter procedido dessa forma, e se não o fez foi por imprevisão administrativa.

42. Na tentativa de obter novos recursos a título de reequilíbrio econômico-financeiro, a Incal apresentou quadro demonstrativo do qual consta “um resumo da evolução das despesas indiretas mensais ao longo do período Julho/95 a Março/98”, no qual foram listados os gastos, individualmente em cada mês daquele período, nas seguintes categorias: “Consultorias Técnicas”, “Mão de Obra (Folha Obra)”, “Mão de Obra (Folha Escritório Sete de Abril)”, “Encargos Folha Obra + Escritório”, “Outros (Prestação de Serviços)”, “Mão de Obra”, “Aluguéis de Máquinas e Equipamentos p/ Administração”, “Combustíveis e Lubrificantes”, “Despesas Administrativas Diversas”, “Despesas Administrativas”, “Alimentação e Transportes”, “Equipamentos e Materiais de Segurança”, “Cópias e Outros”, “Ferramentas e Materiais de Proteção”, “Despesas Administrativas - Geral”, “Aluguéis de Máquinas e Equipamentos” e “Manutenção de Máquinas e Equipamentos”.

43. Ora, uma análise detalhada do “quadro” permite-nos compreender o raciocínio irreal desenvolvido pela Incal: o prazo inicial para a execução do contrato expirava em 24.07.95, quando a obra deveria ser entregue; assim, todas as despesas incorridas após aquela data constituiriam prejuízo a ser indenizado pela União.

44. Ressaltei que o raciocínio é inaceitável, e explico: se as despesas estão sendo incorridas nesse período, é porque não o foram antes - e deveriam ter sido. Não houve, assim, aumento de despesa, mas apenas sua diluição em um tempo maior. Se cumprido o prazo inicial do contrato, todas as despesas seriam incorridas no período de 14.09.92 e 24.07.95. Ocorre que houve diminuição no ritmo das obras e, olvidaram-se os responsáveis pela Incal, que a redução do ritmo das obras também se faz acompanhar da redução das despesas - pelo menos assim deveria ter ocorrido, pelas regras da boa administração. Exemplificando: as “Consultorias Técnicas” ocorridas após 24.07.95 são exatamente as mesmas que deveriam ter sido realizadas entre 14.09.92 e 24.07.95. O mesmo se pode dizer da mão-de-obra; da prestação de serviços; do pessoal que trabalha no escritório financeiro; das despesas com combustíveis e lubrificantes; dos serviços de reprografia (“cópias e outros”).



45. Não se pode negar que algumas despesas sofrem, de fato, incremento com a redução do ritmo das obras (a exemplo das despesas de vigilância, manutenção de máquinas próprias - posto que as máquinas alugadas também poderiam ser devolvidas -, água, luz). Tais despesas, que poderiam constituir um legítimo prejuízo para a contratada, não foram por ela individualizadas, uma vez que a Empresa optou por pleitear valores difíceis de serem reconhecidos como devidos, como pretendo ter demonstrado.

46. De outra sorte, ainda que houvesse a individualização de tais despesas, essas seriam de pequena monta, insuficientes para provocar comprometedor desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Constituiriam, quando muito, ditas despesas, aspectos secundários do negócio, de monta inexpressiva, consideradas como de seu risco inerente e, portanto, não imputáveis à Administração.

47. Quanto ao “aumento das despesas diretas por aumento do prazo de entrega e a necessidade de demissões para adequação ao ritmo de trabalho por força de falta de fluxo financeiro (receita) compatível com a necessidade e velocidade do andamento dos serviços”, é nosso entendimento de que aí também não foram criadas novas e expressivas despesas. A Incal teria que demitir os empregados ao término da obra, por óbvias razões. Antecipou essa despesa, passando a trabalhar com um número menor de empregados (que, diga-se, também seriam demitidos ao final do contrato).

- VI -

48. De toda essa análise observamos que a Incal Incorporações S. A. somente faria juz ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato no que concerne ao prejuízo global de R\$ 15.120.214,63 (apurado no item 20 retro, relativo às modificações no sistema de reajuste), equivalentes hoje, a 15.476.166,4585 UFIRs. Considerando-se que o valor do contrato era de aproximadamente 249.298.954,7038 UFIRs, concluímos que a parte devida corresponderia a aproximadamente 6,21% do total do empreendimento. Logo, por um raciocínio simples, mas preciso, a compatibilização entre a execução física e financeira estaria a exigir que estivessem concluídas cerca de 93,79% das obras. No entanto, as constatações *in loco* demonstraram resultados bastante diferentes: consoante se extrai do Relatório apresentado pela Equipe de Inspeção, foram atingidas apenas 64,15% das ações previstas (vide item 20 do Relatório que antecede a este Voto).

49. Mais ainda: o aludido percentual de 93,79% de execução financeira foi obtido a partir das premissas do contrato original, sobre as quais pairam dúvidas acerca de sua legitimidade, uma vez que o Parecer elaborado por engenheiro da Caixa Econômica Federal, devidamente requisitado pelo Tribunal nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443/92, constante dos autos do TC-700.731/92-0, apontou que os valores daquela proposta apresentavam um sobrepreço da ordem de 20%, consoante destacado pelo Relator daqueles autos, o Exmo. Sr. Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, hoje aposentado.

50. Através de um raciocínio simples, admitido esse sobrepreço como tecnicamente aceitável, se for descontado esse percentual de 20%, o valor do contrato passaria a ser de Cr\$ 125.202.066.666,70 que atualizado pela mesma planilha que elaboramos, de forma a manter as suas condições originais (vide item 14 deste Voto), já teriam ensejado o pagamento de cerca de 113% do valor acordado inicialmente.

51. Não obstante, o TRT – 2ª Região, em 17.06.98, representado por seu Juiz Presidente, o Dr. Délvio Buffulin, assinou aditamento obrigando-se a pagar à Incal R\$ 34.088.871,11, a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nos termos da Escritura de Retificação e Ratificação e Aditamento, os fatos que autorizaram o aditamento foram: “fato da administração, caracterizado pela dilatação do prazo; fato do príncipe, verificado com a criação de tributos - IPMF e CPMF e obrigatoriedade da retenção das contribuições federais dos valores pagos à Contratada Incal, fatos previstos e imprevisíveis - ou Teoria da Imprevisão, advindos da implantação do Plano Real”. Cada um dos mencionados “fatos” foi abordado detalhadamente neste Voto e ao final esperamos haver demonstrado, de forma didática, que o mencionado reajuste é improcedente.

- VII -

52. Assim, restou patenteado que a construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo ocorreu de forma irregular, culminando com a existência de mais uma obra inacabada a onerar os cofres do País, que já não mais suporta conviver com tanto desperdício, agravado pela preocupante situação de crise a que a Nação está submetida.

53. Em que pesem tantos óbices à sua consecução, pensamos que a paralisação da obra não constitui medida de racionalização administrativa. Ao contrário, somente poderá trazer maior prejuízo, na medida em que a exposição prolongada às intempéries comprometerá toda a construção já levantada. Nesse aspecto, temos a informação de que o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região procederá à nova licitação, para que a obra finalmente tenha prosseguimento.

54. Todavia, entendemos que a conclusão dessa obra não basta. É mister que os responsáveis sejam apontados e responsabilizados, buscando-se a recomposição dos prejuízos causados ao Erário. Nesse sentido, há que se apontar a responsabilidade do Sr. Délvio Buffulin, ex-Presidente do TRT, e do Sr. Nicolau dos Santos Neto, na qualidade de ex-Presidente do TRT e da Comissão da Construção do Fórum Trabalhista de Primeira Instância da Cidade de São Paulo. Veja-se que o primeiro autorizou a realização dos pagamentos antecipados, bem como a revisão para o reequilíbrio econômico-financeiro, do contrato, muito embora tivesse comprovada ciência, conforme demonstram documentos acostados aos autos, de que os repasses de recursos financeiros superavam o cronograma físico do empreendimento. Quanto ao Sr. Nicolau dos Santos Neto, na condição de ex-Presidente representante do TRT/2ª Região na celebração do contrato inicial, e posteriormente como Presidente da Comissão de Construção do Fórum Trabalhista durante toda a execução da

obra, exerceu participação insofismável nos fatos ora relatados, tendo sido signatário, juntamente com os demais Presidentes, durante todo o decorrer da obra, das solicitações de aditamentos contratuais e de verbas para pagamentos à Contratada, dentre outras medidas. Vale frisar que ambos já foram ouvidos em audiência prévia, não tendo suas justificativas sido suficientes para elidir os pontos questionados. Assim, configurada a hipótese prevista no art. 43, Parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, deve ser aplicada, desde logo, multa individual no valor máximo permitido pela Lei Orgânica deste Tribunal a cada um dos Administradores, conforme já preconizávamos na Sessão Plenária de 08/05/96 (item 13 do Relatório que antecede este Voto).

55. Não podemos, entretanto, limitar a ação do Tribunal à aplicação dessa penalidade e ao acompanhamento das questões relacionadas que hoje tramitam no âmbito do Poder Judiciário, consoante propõe a SECEX-SP. Pelo princípio da independência das instâncias, tantas vezes reafirmado por esta Casa, tem o Tribunal o poder-dever de buscar o ressarcimento dos danos causados aos cofres públicos. Há, portanto, que ir além do que propõe a Unidade Técnica, multando os responsáveis, e deles reclamando a reposição dos prejuízos apurados, com base nos laudos, estudos e conclusões oferecidos pela Unidade Técnica de São Paulo e constantes deste Voto.

56. Para tanto, há que ser cumpridas duas regras básicas que sustentam nosso Estado de Direito: refiro-me à observância do devido processo legal e ao direito de ampla defesa. Observe-se que os Srs. Nicolau dos Santos Neto e Délvio Buffulin, no âmbito deste Tribunal, somente foram ouvidos em audiência prévia, que tem por objetivo específico a aplicação de multa. Ditos responsáveis não foram citados, sendo, portanto, ilegítima qualquer tentativa de lhes imputar, o débito nesta fase processual. O procedimento adequado para tanto encontra-se prescrito no art. 47 da Lei nº 8.443/92, qual seja o da conversão destes autos em Tomada de Contas Especial, ordenando-se desde logo sua citação.

57. Desta análise, há que ser considerada a responsabilidade da empresa Incal Incorporações S/A. Muito embora possa se alegar que a mensuração de valores tidos como prejuízos são de difícil quantificação, existem alguns parâmetros que não podem ser desprezados. Objetivamente podemos afirmar que os recursos financeiros só poderiam ser liberados à vista das medições efetuadas na obra, *in loco*. Destarte, lícito é raciocinar que se foram concretizados apenas 64,15% da obra, não mais que 64,15% do valor do contrato seria devido. Partindo-se da premissa mais conservadora, isto é, calculando-se o valor do contrato em moeda constante (UFIR), temos que seu valor total corresponderia a 249.298.954,7038 UFIRs. Assim sendo, 64,15% de seu valor corresponderia a 159.925.279,4425 UFIRs. Este o valor máximo, portanto, que deveria ter sido realizado. Ocorre que foi efetivado pagamento equivalente a 218.650.161,5713 UFIRs. A diferença a maior, equivalente ao prejuízo causado aos cofres públicos pelo descompasso entre a execução física e a financeira, é da ordem de 58.724.882,1288 de UFIRs, que convertidas ao padrão monetário vigente equivalem a R\$ 57.374.209,84.

58. Tal importância pode ser imputada à empresa, mediante a referida conversão a que nos referimos no item 56 retro, solidariamente com Srs. Juizes Nicolau dos Santos Neto e Délvio Buffulin, que efetivamente deram causa ao prejuízo sofrido pelos cofres públicos permitindo que os pagamentos continuassem a ser efetivados, ainda quando já restava patente o descompasso entre os cronogramas físico e financeiro. Frise-se, por oportuno, que a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial dará oportunidade a que também o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, que ainda não se manifestou sobre o assunto, preste sua sempre valiosa contribuição em processo de reconhecida complexidade e importância.

59. Também não pode ser afastada a responsabilidade do engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva, contratado pelo TRT – 2ª Região com a atribuição específica de acompanhar a obra mediante a emissão de relatórios gerenciais, demonstrando sua evolução física, e de pareceres técnicos, visando ao exame da correspondência entre os recursos financeiros alocados e o avanço da implantação do empreendimento. As inconsistências constantes de seus relatórios, devidamente demonstradas pela equipe de auditoria, não podem ser tidas como meros equívocos, constituindo, na melhor das hipóteses, negligência, e quiçá, má-fé. Assim, faz-se necessária sua responsabilização solidária. Mais ainda, considerando que os atos por ele cometidos decorrem de incúria no exercício de sua atividade profissional, entendendo que sua responsabilidade deva ser apurada também no âmbito do CREA/SP.

- VIII -

60. Não pretendendo divagar, permito-me, em breves linhas, uma vez mais lamentar as amarras impostas às ações do controle externo, cometidas a este Tribunal, que se vê impedido de uma ampla, imediata e completa apuração dos fatos ante seu cerceamento às atividades bancárias e fiscais de todos os envolvidos no processo - administradores e contratados. Estou convicto de que se não existissem as peias representadas pelos sigilos fiscal e bancário, os rumos deste processo poderiam ter sido rápida e significativamente alterados conduzindo-nos à pronta constatação das irregularidades perpetradas tanto por administradores como pela contratada. A disponibilização das informações bancárias e fiscais aos órgãos incumbidos do controle não se faz apenas recomendável, mas fundamental à eficácia das ações empreendidas, sob o risco de concentrarmos nossos esforços na análise de papéis e documentos às vezes dissociados da realidade fática.

61. Enquanto persistirem tais distorções, haveremos de conviver com uma ação de controle pouco eficaz que permanentemente nos endereçará à uma lamentável perda de tempo e ao desperdício de escassos recursos postos à disposição do Controle Público através desta Instituição.

62. Finalmente, observo que os fatos discutidos nestes autos devem influenciar no resultado do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, possivelmente até mesmo em mais de um exercício, e relativamente a alguns fatos que podem ser tidos como graves: assinatura do contra-

to em desacordo com as normas aplicáveis às obras públicas, no ano de 1992; apropriação indevida de serviços não realizados em medições efetuadas nos exercícios de 1992, 1993 e 1994; utilização de créditos orçamentários recebidos de diversos Tribunais Regionais do Trabalho, mediante provisão, originários de Programas de Trabalho distintos (infelizmente a SECEX-SP não especificou os exercícios em que tais fatos ocorreram, os quais podem ser obtidos mediante diligência); realização de pagamentos, nos exercícios de 1992 a 1998, sem a observância da necessária compatibilização entre os cronogramas físico e financeiro, caracterizando antecipação de pagamento; contratação da firma AMP do Brasil Conectores Elétricos e Eletrônicos Ltda, no exercício de 1997, sem licitação, para adequações do projeto original no referente à tecnologia de informática.

63. Neste sentido, registro a situação das contas do TRT/SP nos aludidos exercícios:

<b>Exercício</b>	<b>Processo</b>	<b>Situação</b>	<b>Localização</b>
1992	TC-700.282/93-9	Encerradas (regulares com ressalvas)	SECEX-SP
1993	TC-700.279/94-6	Abertas	Gab. Min. Valmir Campelo
1994	TC-700.210/95-4	Encerradas (regulares com ressalvas)	SECEX-SP
1995	TC-700.115/96-0	Abertas	Gab. Min. Lincoln M. Rocha (*)
1996	TC-700.109/97-8	Encerradas (regulares com ressalvas)	SECEX-SP
1997	TC-700.071/98-9	Abertas	SECEX-SP

\* redistribuídos àquele Relator em 29.04.1999

64. Assinalo, por fim, que os presentes autos devem ser remetidos ao Ministério Público junto a esta Corte para que verifique da conveniência e da oportunidade de interpor recursos de revisão nas referidas contas já encerradas.

65. Por oportuno, registro que ao término dos exames destes autos e da elaboração deste Voto, ingressou em meu Gabinete expediente datado de 25/03/99, remetido pelo atual Juiz Presidente daquele Tribunal, o Dr. Floriano Vaz da Silva, dando ciência de que o referido contrato firmado com a Incal - Incorporações S. A. para construção do Fórum Trabalhista de 1ª Instância da Cidade de São Paulo havia sido rescindido unilateralmente pelo mesmo, nos termos do art. 79, inciso I da Lei nº 8.666/93 e no inciso I do art. 69 do D.L. 2360/87. Na oportunidade, informou que foram adotadas as seguintes providências:

“1 - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontra, conforme disposto no inciso I do artigo 80 da Lei nº 8.666/93 e no inciso I do artigo 70 do Decreto-lei nº 2.360/87;

2 - ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos e material empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, conforme disposto no inciso II do artigo 80 da Lei nº 8.666/93 e no inciso II do artigo 70 do Decreto-lei nº 2.360/87;

3 - retenção dos eventuais créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração, conforme o inciso IV do artigo 80 da Lei nº 8.666/93 e o inciso IV do artigo 70 do Decreto-lei nº 2.360/87;

4 - aplicação à empresa Incal Incorporações S. A., da penalidade de suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de 2 (dois) anos;

5 - imediato deslocamento para o local do contrato de agentes seguranças do Tribunal, necessários à guarda e preservação do patrimônio público que ali se encontra;

6 - imediato deslocamento para o local do contrato de oficiais de justiça necessários ao levantamento minucioso, consignado em certidão, de todos os materiais e equipamentos que ali se encontram, inclusive os estocados em almoxarifados;

7 - instauração de Sindicância conduzida por Comissão a ser posteriormente designada, objetivando sejam apuradas as responsabilidades dos fatos que deram origem à rescisão do presente contrato;

8 - apresentação pela Secretaria Administrativa do Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias, de relatório técnico circunstanciado sobre as medidas que deverão ser adotadas, visando à preservação da construção até que se viabilize a sua continuidade;

9 - encaminhamento de cópias das principais peças do Procedimento Administrativo, ao Exmo. Sr. Dr. Juiz Federal da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo, Juízo onde tramita a Ação Pública nº 98.36590-7;

10 - encaminhamento ao Ministério Público Federal e à Advocacia Geral da União de cópias das principais peças do Procedimento Administrativo, para que possa ajuizar ação indenizatória dos prejuízos causados à União Federal, com base na Lei nº 8.666/93 e no Decreto-lei nº 2.360/87 especialmente em seus artigos 66/77, e 56/67, respectivamente.”

66. Não obstante a adoção de tais providências, creio que assim deve o TCU, nesta oportunidade, determinar à autoridade administrativa competente que seja decretada a nulidade do referido contrato, uma vez que a rescisão unilateral legítima os pagamentos até então efetuados com base no contrato, ao passo que a declaração de nulidade, por operar retroativamente, permite que seja questionada a totalidade dos pagamentos. Vale frisar que tal declaração evidentemente não desonerará a Administração da obrigação de indenizar pelos serviços eventualmente prestados.

67. Neste mister, verifica-se mais uma vez a necessidade da realização de novos levantamentos, para que seja agora verificado o *quantum* efetivamente dispendido

pela empresa Incal, de forma a possibilitar o encontro de contas aludido no item anterior.

68. Também neste sentido, cabe destacar a superveniência de fatos novos decorrentes da investigação da CPI do Judiciário, antes desconhecidos deste Tribunal por envolverem os institutos dos sigilos bancário e fiscal (vide itens 60 e 61 deste Voto). Tais fatos novos poderão trazer uma nova dimensão ao prejuízo sofrido pelos cofres públicos que até aqui quantificamos.

69. Assim, os pontos suscitados nos itens 67 e 68 anteriores requerem a continuidade dos trabalhos de campo desta Corte, devendo ser realizada nova inspeção, independentemente da imputação imediata dos prejuízos até aqui já conhecidos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

## SIMULAÇÃO DO SALDO CONTRATUAL SEGUNDO AS CLÁUSÚLAS ESTIPULADAS NO CONTRATO ORIGINAL

Data	Saldo do Contrato	SDCON (mensal)	SDCON Ajustado <sup>1</sup>	Contrato atualizado pelo SINDUSCON <sup>2</sup>	UFIR <sup>3</sup> (mês anterior)	UFIR <sup>4</sup> (diária)	Inflação <sup>5</sup> do período	Contrato atualizado pela UFIR diária <sup>6</sup>	Pagamentos <sup>7</sup>	Saldo do Contrato <sup>8</sup>
02.01.92	150.252.480.000,00		1,0000	150.252.480.000,00			1,0000	150.252.480.000,00		150.252.480.000,00
01.02.92	150.252.480.000,00	1,3220	1,3220	198.633.778.560,00			1,0000	198.633.778.560,00		198.633.778.560,00
01.03.92	198.633.778.560,00	1,1378	1,1378	226.005.513.245,57			1,0000	226.005.513.245,57		226.005.513.245,57
01.04.92	226.005.513.245,57	1,2705	1,2705	287.140.004.578,49			1,0000	287.140.004.578,49		287.140.004.578,49
10.04.92	287.140.004.578,49		0,9225	264.874.598.337,74	1.141,9200	1.237,9100	1,0841	287.140.004.578,49	6.500.000.000,00	280.640.004.578,49
01.05.92	280.640.004.578,49	1,0957	1,0957	307.497.253.016,66			1,0000	307.497.253.016,66		307.497.253.016,66
05.05.92	307.497.253.016,66		1,0000	307.497.253.016,66	1.373,4300	1.395,3500	1,0000	307.497.253.016,66	4.500.000.000,00	302.997.253.016,66
21.05.92	302.997.253.016,66		0,8813	267.032.114.277,16	1.373,4300	1.558,4100	1,1347	302.997.253.016,66	6.000.000.000,00	296.997.253.016,66
01.06.92	296.997.253.016,66	1,4563	1,4563	432.517.099.568,16	1.707,0500	1.707,0500	1,0000	432.517.099.568,16	14.000.000.000,00	418.517.099.568,16
10.06.92	418.517.099.568,16		0,9395	393.185.371.082,38	1.707,0500	1.817,0300	1,0644	418.517.099.568,16	2.000.000.000,00	416.517.099.568,16
01.07.92	416.517.099.568,16	1,0836	1,0836	451.337.929.092,05	2.067,9100	2.104,2800	1,0000	451.337.929.092,05	19.000.000.000,00	432.337.929.092,05
10.07.92	432.337.929.092,05		1,0000	432.337.929.092,05	2.067,9100	2.238,3500	1,0000	432.337.929.092,05	4.500.000.000,00	427.837.929.092,05
15.07.92	427.837.929.092,05		0,9002	385.144.280.256,65	2.067,9100	2.297,1400	1,1109	427.837.929.092,05	9.000.000.000,00	418.837.929.092,05
01.08.92	418.837.929.092,05	1,2450	1,2450	521.453.221.719,61			1,0000	521.453.221.719,61		521.453.221.719,61
01.09.92	521.453.221.719,61	1,1266	1,1266	587.469.199.589,31			1,0000	587.469.199.589,31		587.469.199.589,31
01.10.92	587.469.199.589,31	1,4229	1,4229	835.909.924.095,63			1,0000	835.909.924.095,63		835.909.924.095,63
01.11.92	835.909.924.095,63	1,1153	1,1153	932.290.338.343,86			1,0000	932.290.338.343,86		932.290.338.343,86
01.12.92	932.290.338.343,86	1,3223	1,3223	1.232.767.514.392,08			1,0000	1.232.767.514.392,08		1.232.767.514.392,08
01.01.93	1.232.767.514.392,08	1,1062	1,1062	1.363.687.424.420,52			1,0000	1.363.687.424.420,52		1.363.687.424.420,52
01.02.93	1.363.687.424.420,52	1,4344	1,4344	1.956.073.241.588,79			1,0000	1.956.073.241.588,79		1.956.073.241.588,79
01.03.93	1.956.073.241.588,79	1,1964	1,1964	2.340.246.026.236,83			1,0000	2.340.246.026.236,83		2.340.246.026.236,83
01.04.93	2.340.246.026.236,83	1,3091	1,3091	3.063.616.072.946,63			1,0000	3.063.616.072.946,63		3.063.616.072.946,63
01.05.93	3.063.616.072.946,63	1,1723	1,1723	3.591.477.122.315,34			1,0000	3.591.477.122.315,34		3.591.477.122.315,34
01.06.93	3.591.477.122.315,34	1,5860	1,5860	5.696.082.715.992,13			1,0000	5.696.082.715.992,13		5.696.082.715.992,13



01.07.93	5.696.082.715.992,13	1,2320	1,2320	7.017.573.906.102,30	1,0000	7.017.573.906.102,30	1,0000	7.017.573.906.102,30	7.017.573.906.102,30
15.07.93	7.017.573.906.102,30	1,0000	1,0000	7.017.573.906.102,30	1,0000	7.017.573.906.102,30	1,0000	7.017.573.906.102,30	6.567.573.906.102,30
30.07.93	6.567.573.906.102,30	0,7639	0,7639	5.016.767.683.637,07	1,3091	6.567.573.906.102,30	1,3091	6.567.573.906.102,30	6.159.304.009.380,42
01.08.93	6.159.304.009,38	1,2588	1,2588	7.753.331.887,01	1,0000	7.753.331.887,01	1,0000	7.753.331.887,01	7.753.331.887,01
01.09.93	7.753.331.887,01	1,2627	1,2627	9.790.132.173,73	1,0000	9.790.132.173,73	1,0000	9.790.132.173,73	9.790.132.173,73
15.09.93	9.790.132.173,73	1,0000	1,0000	9.790.132.173,73	1,0000	9.790.132.173,73	1,0000	9.790.132.173,73	9.065.132.173,73
28.09.93	9.065.132.173,73	0,7707	0,7707	6.986.295.500,97	1,2976	9.065.132.173,73	1,2976	9.065.132.173,73	8.452.503.194,72
01.10.93	8.452.503.194,72	1,4575	1,4575	12.319.523.406,30	1,0000	12.319.523.406,30	1,0000	12.319.523.406,30	12.319.523.406,30
01.11.93	12.319.523.406,30	1,3136	1,3136	16.182.925.946,51	1,0000	16.182.925.946,51	1,0000	16.182.925.946,51	16.182.925.946,51
01.12.93	16.182.925.946,51	1,3367	1,3367	21.631.717.112,70	1,0000	21.631.717.112,70	1,0000	21.631.717.112,70	21.631.717.112,70
20.12.93	21.631.717.112,70	0,8314	0,8314	17.984.416.429,26	1,2028	21.631.717.112,70	1,2028	21.631.717.112,70	20.722.768.063,43
01.01.94	20.722.768.063,43	1,3168	1,3168	27.287.740.985,93	1,0000	27.287.740.985,93	1,0000	27.287.740.985,93	27.287.740.985,93
01.02.94	27.287.740.985,93	1,4964	1,4964	40.833.375.611,34	1,0000	40.833.375.611,34	1,0000	40.833.375.611,34	40.833.375.611,34
01.03.94	40.833.375.611,34	1,4816	1,4816	60.498.729.305,77	1,0000	60.498.729.305,77	1,0000	60.498.729.305,77	60.498.729.305,77
28.03.94	60.498.729.305,77	0,7275	0,7275	44.012.254.317,27	1,3746	60.498.729.305,77	1,3746	60.498.729.305,77	58.700.721.305,77
31.03.94	58.700.721.305,77	1,0000	1,0000	58.700.721.305,77	1,0000	58.700.721.305,77	1,0000	58.700.721.305,77	58.700.721.305,77
01.04.94	58.700.721.305,77	1,5558	1,5558	91.326.582.207,51	1,0000	91.326.582.207,51	1,0000	91.326.582.207,51	91.326.582.207,51
29.04.94	91.326.582.207,51	0,7197	0,7197	65.728.964.936,29	1,3894	91.326.582.207,51	1,3894	91.326.582.207,51	90.586.582.207,51
01.05.94	90.586.582.207,51	1,3972	1,3972	126.567.572.660,33	1,0000	126.567.572.660,33	1,0000	126.567.572.660,33	126.567.572.660,33
01.06.94	126.567.572.660,33	1,3995	1,3995	177.131.317.938,14	1,0000	177.131.317.938,14	1,0000	177.131.317.938,14	177.131.317.938,14
06.06.94	177.131.317.938,14	1,0000	1,0000	177.131.317.938,14	1,0000	177.131.317.938,14	1,0000	177.131.317.938,14	174.408.124.795,68
17.06.94	174.408.124.795,68	0,8104	0,8104	141.341.459.407,62	1,2339	174.408.124.795,68	1,2339	174.408.124.795,68	171.653.323.012,80
01.07.94	62.419.390,19	1,4141	1,4141	88.267.259,66	1,0000	88.267.259,66	1,0000	88.267.259,66	88.267.259,66
07.07.94	88.267.259,66	1,0000	1,0000	88.267.259,66	1,0000	88.267.259,66	1,0000	88.267.259,66	87.267.259,66
18.07.94	87.267.259,66	1,0000	1,0000	87.267.259,66	1,0000	87.267.259,66	1,0000	87.267.259,66	86.517.927,48
01.08.94	86.517.927,48	1,0015	1,0015	86.647.704,37	1,0000	86.647.704,37	1,0000	86.647.704,37	86.647.704,37
18.08.94	86.647.704,37	1,0000	1,0000	86.647.704,37	1,0000	86.647.704,37	1,0000	86.647.704,37	84.918.519,55

Data	Saldo do Contrato	SDCON (mensal)	SDCON Ajustado <sup>1</sup>	SDCON pelo SINDUSCON <sup>2</sup>	UFIR <sup>3</sup> (mês anterior)	UFIR <sup>4</sup> (diária)	Inflação <sup>5</sup> do período	Contrato atualizado pela UFIR diária <sup>6</sup>	Pagamentos <sup>7</sup>	Saldo do Contrato <sup>8</sup>
01.09.94	84.578.845,48	0,9960	0,9960	84.578.845,48	0,6079	0,6207	1,0000	84.578.845,48		84.578.845,48
14.09.94	84.578.845,48	0,9794	0,9794	82.834.670,80	0,6079	0,6207	1,0211	84.578.845,48	1.367.872,00	83.210.973,48
01.10.94	83.210.973,48	1,0027	1,0027	83.435.643,10	0,6207	0,6308	1,0000	83.435.643,10		83.435.643,10
13.10.94	83.435.643,10	1,0000	1,0000	83.435.643,10	0,6207	0,6308	1,0000	83.435.643,10	1.000.000,00	82.435.643,10
19.10.94	82.435.643,10	0,9840	0,9840	81.115.731,89	0,6207	0,6308	1,0163	82.435.643,10	367.872,00	82.067.771,10
01.11.94	82.067.771,10	1,0061	1,0061	82.568.384,51	0,6308	0,6428	1,0000	82.568.384,51		82.568.384,51
09.11.94	82.568.384,51	1,0000	1,0000	82.568.384,51	0,6308	0,6428	1,0000	82.568.384,51	1.500.000,00	81.068.384,51
21.11.94	81.068.384,51	0,9813	0,9813	79.554.973,47	0,6308	0,6428	1,0190	81.068.384,51	1.400.000,00	79.668.384,51
01.12.94	79.668.384,51	1,0170	1,0170	81.022.747,04	0,6428	0,6618	1,0000	81.022.747,04	1.830.479,14	79.192.267,90
15.12.94	79.192.267,90	1,0000	1,0000	79.192.267,90	0,6428	0,6618	1,0000	79.192.267,90	2.554.819,72	76.637.448,18
30.12.94	76.637.448,18	0,9713	0,9713	74.437.219,24	0,6428	0,6618	1,0296	76.637.448,18	800.000,00	75.837.448,18
01.01.95	75.837.448,18	1,0110	1,0110	76.671.660,11	0,6618	0,6767	1,0000	76.671.660,11		76.671.660,11
03.01.95	76.671.660,11	0,9780	0,9780	74.983.455,98	0,6618	0,6767	1,0225	76.671.660,11	3.500.000,00	73.171.660,11
01.02.95	73.171.660,11	1,0277	1,0277	75.198.515,10	0,6767	0,6767	1,0000	75.198.515,10		75.198.515,10
24.02.95	75.198.515,10	1,0000	1,0000	75.198.515,10	0,6767	0,6767	1,0000	75.198.515,10	1.500.000,00	73.698.515,10
01.03.95	73.698.515,10	1,0203	1,0203	75.194.594,96	0,6767	0,6767	1,0000	75.194.594,96		75.194.594,96
14.03.95	75.194.594,96	1,0000	1,0000	75.194.594,96	0,6767	0,6767	1,0000	75.194.594,96	200.000,00	74.994.594,96
17.03.95	74.994.594,96	1,0000	1,0000	74.994.594,96	0,6767	0,6767	1,0000	74.994.594,96	280.334,38	74.714.260,58
31.03.95	74.714.260,58	1,0000	1,0000	74.714.260,58	0,6767	0,6767	1,0000	74.714.260,58	1.102.312,39	73.611.948,19
31.03.95	73.611.948,19	1,0000	1,0000	73.611.948,19	0,6767	0,6767	1,0000	73.611.948,19	2.397.687,61	71.214.260,58
01.04.95	71.214.260,58	1,0387	1,0387	73.970.252,46	0,6767	0,7061	1,0000	73.970.252,46		73.970.252,46
28.04.95	73.970.252,46	0,9584	0,9584	70.890.341,08	0,6767	0,7061	1,0434	73.970.252,46	696.620,85	73.273.631,61
01.05.95	73.273.631,61	1,0201	1,0201	74.746.431,61	0,7061	0,7061	1,0000	74.746.431,61		74.746.431,61
05.05.95	74.746.431,61	1,0000	1,0000	74.746.431,61	0,7061	0,7061	1,0000	74.746.431,61	2.803.379,15	71.943.052,46
19.05.95	71.943.052,46	1,0000	1,0000	71.943.052,46	0,7061	0,7061	1,0000	71.943.052,46	1.500.000,00	70.443.052,46
01.06.95	70.443.052,46	1,1731	1,1731	82.636.744,84	0,7061	0,7061	1,0000	82.636.744,84		82.636.744,84

09.06.95	82.636.744,84	1,0000	82.636.744,84	1,0000	0,7061	0,7061	1,0000	82.636.744,84	3.000.000,00	79.636.744,84
26.06.95	79.636.744,84	1,0000	79.636.744,84	0,7061	0,7061	0,7061	1,0000	79.636.744,84	1.500.000,00	78.136.744,84
01.07.95	78.136.744,84	1,0128	79.136.895,17	1,0128	0,7564	0,7564	1,0000	79.136.895,17	3.000.000,00	79.136.895,17
13.07.95	79.136.895,17	0,9335	73.874.354,41	0,9335	0,7564	0,7564	1,0712	79.136.895,17	3.000.000,00	76.136.895,17
01.08.95	76.136.895,17	1,0084	76.776.445,09	1,0084	0,7564	0,7564	1,0000	76.776.445,09	801.950,62	76.776.445,09
15.08.95	76.776.445,09	1,0000	76.776.445,09	1,0000	0,7564	0,7564	1,0000	76.776.445,09	700.000,00	75.974.494,47
29.08.95	75.974.494,47	1,0000	75.974.494,47	1,0000	0,7564	0,7564	1,0000	75.974.494,47	700.000,00	75.274.494,47
01.09.95	75.274.494,47	1,0007	75.327.186,62	1,0007	0,7952	0,7952	1,0000	75.327.186,62	600.000,00	75.327.186,62
01.10.95	75.327.186,62	1,0036	75.598.364,49	1,0036	0,7952	0,7952	1,0000	75.598.364,49	1.060.000,00	75.598.364,49
01.11.95	75.598.364,49	1,0017	75.726.881,71	1,0017	0,7952	0,7952	1,0000	75.726.881,71	1.060.000,00	75.726.881,71
08.11.95	75.726.881,71	1,0000	75.726.881,71	1,0000	0,7952	0,7952	1,0000	75.726.881,71	600.000,00	75.126.881,71
01.12.95	75.126.881,71	0,9974	74.931.551,81	0,9974	0,7952	0,7952	1,0000	74.931.551,81	1.060.000,00	74.931.551,81
19.12.95	74.931.551,81	1,0000	74.931.551,81	1,0000	0,7952	0,7952	1,0000	74.931.551,81	1.060.000,00	73.871.551,81
01.01.96	73.871.551,81	1,0105	74.647.203,11	1,0105	0,8287	0,8287	1,0000	74.647.203,11	1.500.000,00	74.647.203,11
04.01.96	74.647.203,11	1,0000	74.647.203,11	1,0000	0,8287	0,8287	1,0000	74.647.203,11	1.500.000,00	73.147.203,11
08.01.96	73.147.203,11	1,0000	73.147.203,11	1,0000	0,7952	0,7952	1,0000	73.147.203,11	4.966.386,57	68.180.816,54
08.01.96	68.180.816,54	1,0000	68.180.816,54	1,0000	0,7952	0,7952	1,0000	68.180.816,54	3.033.613,43	65.147.203,11
24.01.96	65.147.203,11	0,9596	62.513.642,95	0,9596	0,7952	0,7952	1,0421	65.147.203,11	1.000.000,00	64.147.203,11
01.02.96	64.147.203,11	1,0005	64.179.276,71	1,0005	0,8287	0,8287	1,0000	64.179.276,71	2.500.000,00	64.179.276,71
22.02.96	64.179.276,71	1,0000	64.179.276,71	1,0000	0,8287	0,8287	1,0000	64.179.276,71	2.500.000,00	61.679.276,71
01.03.96	61.679.276,71	0,9957	61.414.055,82	0,9957	0,8287	0,8287	1,0000	61.414.055,82	2.000.000,00	61.414.055,82
01.04.96	61.414.055,82	0,9963	61.186.823,81	0,9963	0,8287	0,8287	1,0000	61.186.823,81	2.000.000,00	61.186.823,81
02.04.96	61.186.823,81	1,0000	61.186.823,81	1,0000	0,8287	0,8287	1,0000	61.186.823,81	500.000,00	59.186.823,81
10.04.96	59.186.823,81	1,0000	59.186.823,81	1,0000	0,8287	0,8287	1,0000	59.186.823,81	2.000.000,00	58.686.823,81
24.04.96	58.686.823,81	1,0000	58.686.823,81	1,0000	0,8287	0,8287	1,0000	58.686.823,81	2.000.000,00	56.686.823,81
01.05.96	56.686.823,81	1,0008	56.732.173,27	1,0008	0,8287	0,8287	1,0000	56.732.173,27	1.760.000,00	56.732.173,27
24.05.96	56.732.173,27	1,0000	56.732.173,27	1,0000	0,8287	0,8287	1,0000	56.732.173,27	1.760.000,00	54.972.173,27

Data	Saldo do Contrato	SDCON (mensal)	SDCON Ajustado <sup>1</sup>	Contrato a atualizado pelo SINDUSCON <sup>2</sup>	UFIR <sup>3</sup> (mês anterior)	UFIR <sup>4</sup> (diária)	Inflação <sup>5</sup> do período	Contrato atualizado pela UFIR diária <sup>6</sup>	Pagamentos <sup>7</sup>	Saldo do Contrato <sup>8</sup>
01.06.96	54.972.173,27	1,0465	1,0465	57.528.379,33			1,0000	57.528.379,33		57.528.379,33
01.07.96	57.528.379,33	1,0281	1,0281	59.144.926,79			1,0000	59.144.926,79		59.144.926,79
24.07.96	59.144.926,79	0,9367	0,9367	55.401.153,87	0,8287	0,8847	1,0676	59.144.926,79	400.000,00	58.744.926,79
01.08.96	58.744.926,79	0,9973	0,9973	58.586.315,49			1,0000	58.586.315,49		58.586.315,49
12.08.96	58.586.315,49	1,0000	1,0000	58.586.315,49	0,8847	0,8847	1,0000	58.586.315,49	650.000,00	57.936.315,49
22.08.96	57.936.315,49	1,0000	1,0000	57.936.315,49	0,8847	0,8847	1,0000	57.936.315,49	1.010.000,00	56.926.315,49
28.08.96	56.926.315,49	1,0000	1,0000	56.926.315,49	0,8847	0,8847	1,0000	56.926.315,49	500.000,00	56.426.315,49
01.09.96	56.426.315,49	0,9912	0,9912	55.929.763,91			1,0000	55.929.763,91		55.929.763,91
01.10.96	55.929.763,91	0,9972	0,9972	55.773.160,57			1,0000	55.773.160,57		55.773.160,57
11.10.96	55.773.160,57	1,0000	1,0000	55.773.160,57	0,8847	0,8847	1,0000	55.773.160,57	600.000,00	55.173.160,57
25.10.96	55.173.160,57	1,0000	1,0000	55.173.160,57	0,8847	0,8847	1,0000	55.173.160,57	300.000,00	54.873.160,57
28.10.96	54.873.160,57	1,0000	1,0000	54.873.160,57	0,8847	0,8847	1,0000	54.873.160,57	300.000,00	54.573.160,57
01.11.96	54.573.160,57	1,0008	1,0008	54.616.819,10			1,0000	54.616.819,10		54.616.819,10
08.11.96	54.616.819,10	1,0000	1,0000	54.616.819,10	0,8847	0,8847	1,0000	54.616.819,10	584.000,00	54.032.819,10
19.11.96	54.032.819,10	1,0000	1,0000	54.032.819,10	0,8847	0,8847	1,0000	54.032.819,10	150.000,00	53.882.819,10
01.12.96	53.882.819,10	0,9988	0,9988	53.818.159,72			1,0000	53.818.159,72		53.818.159,72
09.12.96	53.818.159,72	1,0000	1,0000	53.818.159,72	0,8847	0,8847	1,0000	53.818.159,72	200.000,00	53.618.159,72
17.12.96	53.618.159,72	1,0000	1,0000	53.618.159,72	0,8847	0,8847	1,0000	53.618.159,72	190.000,00	53.428.159,72
24.12.96	53.428.159,72	1,0000	1,0000	53.428.159,72	0,8847	0,8847	1,0000	53.428.159,72	5.131.017,82	48.297.141,90
27.12.96	48.297.141,90	1,0000	1,0000	48.297.141,90	0,8847	0,8847	1,0000	48.297.141,90	12.035.956,31	36.261.185,59
01.01.97	36.261.185,59	1,0052	1,0052	36.449.743,75			1,0000	36.449.743,75		36.449.743,75
01.02.97	36.449.743,75	1,0053	1,0053	36.642.927,39			1,0000	36.642.927,39		36.642.927,39
05.02.97	36.642.927,39	1,0000	1,0000	36.642.927,39	0,9108	0,9108	1,0000	36.642.927,39	3.709.150,36	32.933.777,03
26.02.97	32.933.777,03	1,0000	1,0000	32.933.777,03	0,9108	0,9108	1,0000	32.933.777,03	2.500.000,00	30.433.777,03
01.03.97	30.433.777,03	1,0054	1,0054	30.598.119,43			1,0000	30.598.119,43		30.598.119,43
12.03.97	30.598.119,43	1,0000	1,0000	30.598.119,43	0,9108	0,9108	1,0000	30.598.119,43	2.460.599,62	28.137.519,81
01.04.97	28.137.519,81	1,0036	1,0036	28.238.814,88			1,0000	28.238.814,88		28.238.814,88

17.04.97	28.238.814,88	1,0000	0,9108	0,9108	0,9108	28.238.814,88	1,0000	0,9108	28.238.814,88	3.579.684,69	24.659.130,19
01.05.97	24.659.130,19	0,9971	0,9971	0,9971	0,9971	24.587.618,71	1,0000	1,0000	24.587.618,71		24.587.618,71
01.06.97	24.587.618,71	1,0011	1,0011	1,0011	1,0011	24.614.665,09	1,0000	1,0000	24.614.665,09		24.614.665,09
12.06.97	24.614.665,09	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	24.614.665,09	1,0000	0,9108	24.614.665,09	1.312.240,58	23.302.424,51
01.07.97	23.302.424,51	1,0302	1,0302	0,9108	0,9108	24.006.157,73	1,0000	1,0000	24.006.157,73		24.006.157,73
08.07.97	24.006.157,73	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	24.006.157,73	1,0000	1,0000	24.006.157,73	1.248.077,40	22.758.080,33
01.08.97	22.758.080,33	1,0003	1,0003	0,9108	0,9108	22.764.907,76	1,0000	1,0000	22.764.907,76		22.764.907,76
05.08.97	22.764.907,76	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	22.764.907,76	1,0000	1,0000	22.764.907,76	1.308.101,02	21.456.806,74
01.09.97	21.456.806,74	1,0097	1,0097	0,9108	0,9108	21.664.937,76	1,0000	1,0000	21.664.937,76		21.664.937,76
08.09.97	21.664.937,76	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	21.664.937,76	1,0000	1,0000	21.664.937,76	1.372.264,21	20.292.673,55
01.10.97	20.292.673,55	1,0027	1,0027	0,9108	0,9108	20.347.463,77	1,0000	1,0000	20.347.463,77		20.347.463,77
24.10.97	20.347.463,77	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	20.347.463,77	1,0000	1,0000	20.347.463,77	1.227.379,60	19.120.084,17
01.11.97	19.120.084,17	1,0043	1,0043	0,9108	0,9108	19.202.300,53	1,0000	1,0000	19.202.300,53		19.202.300,53
13.11.97	19.202.300,53	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	19.202.300,53	1,0000	1,0000	19.202.300,53	92.816,98	19.109.483,55
13.11.97	19.109.483,55	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	19.109.483,55	1,0000	1,0000	19.109.483,55	1.066.259,88	18.043.223,67
01.12.97	18.043.223,67	1,0047	1,0047	0,9108	0,9108	18.128.026,83	1,0000	1,0000	18.128.026,83		18.128.026,83
10.12.97	18.128.026,83	1,0000	1,0000	0,9108	0,9108	18.128.026,83	1,0000	1,0000	18.128.026,83	1.192.193,34	16.935.833,49
01.01.98	16.935.833,49	1,0022	1,0022	0,9611	0,9611	16.973.092,32	1,0000	1,0000	16.973.092,32		16.973.092,32
15.01.98	16.973.092,32	1,0000	1,0000	0,9611	0,9611	16.973.092,32	1,0000	1,0000	16.973.092,32	463.630,74	16.509.461,58
01.02.98	16.509.461,58	0,9979	0,9979	0,9611	0,9611	16.474.791,71	1,0000	1,0000	16.474.791,71		16.474.791,71
13.02.98	16.474.791,71	1,0000	1,0000	0,9611	0,9611	16.474.791,71	1,0000	1,0000	16.474.791,71	750.000,00	15.724.791,71
01.03.98	15.724.791,71	1,0040	1,0040	0,9611	0,9611	15.787.690,88	1,0000	1,0000	15.787.690,88		15.787.690,88
16.03.98	15.787.690,88	1,0000	1,0000	0,9611	0,9611	15.787.690,88	1,0000	1,0000	15.787.690,88	667.476,25	15.120.214,63

(1) SDCON ajustado = Índice do SINDUSCON-SP referente ao mês anterior deduzido da atualização da UFIR, já realizada até a data dos pagamentos ocorridos no mês

(2) Contrato atualizado pelo SINDUSCON = Saldo do Contrato X SDCON ajustado

(3) Valor da UFIR no último dia do mês anterior

(4) Valor da UFIR no dia do pagamento

(5) Inflação do período = UFIR diária dividida pela UFIR mensal. Equivale à variação da UFIR no período compreendido entre o primeiro dia do mês e o dia do último

pagamento realizado naquele mês. Esse índice é deduzido do SDCON ajustado do mês subsequente para que não haja duplicidade na correção do Saldo do Contrato, uma vez que esse já foi atualizado pela UFIR diária até o dia do último pagamento do mês anterior.

(6) Contrato atualizado pela UFIR diária = Contrato atualizado pelo SINDUSCON X Inflação do período

(7) Saldo do Contrato = Contrato atualizado pela UFIR diária - Pagamentos

OBS1: Saldo do Contrato original em cruzeiros

OBS2: Saldo do Contrato convertido para Cruzeiro Real em 01.08.93

OBS3: Saldo do Contrato convertido para Reais em 01.07.9

## ACÓRDÃO Nº 045/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC nº 001.025/98-8
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Délvio Buffulin e Nicolau dos Santos Neto (ex-Presidentes)
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX-SP
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (SP), objetivando verificar a compatibilização entre os cronogramas físico e financeiro das obras de construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo.

Considerando que restou demonstrada a existência de vícios de origem, relacionados à forma de contratação do objeto pactuado, sendo indevidamente caracterizado o contrato como de entrega de coisa pronta e acabada, em detrimento do contrato de obra pública que se fazia apropriado à espécie;

Considerando que desde o erro inicial, a execução da obra deixou de obedecer aos princípios basilares da administração pública, máxime no que concerne à etapa de liquidação da despesa, sendo efetuados diversos pagamentos sem que houvesse, concomitantemente, a efetiva contraprestação de serviços;

Considerando que a liberação de recursos financeiros não guardou compatibilidade com o cronograma de execução física das obras;

Considerando que a ausência de compatibilização entre os cronogramas físico e financeiro resultou em enorme descompasso, restando executada apenas 64,15% da obra, conforme levantamento da SECEX-SP, tendo sido pagos recursos superiores a 93% do valor total do contrato;

Considerando que não procedem as alegações da empresa Incal Incorporações S. A., no sentido de que a incompatibilidade entre o cronograma físico e o financeiro seria apenas aparente, provocada pelo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato;

Considerando que na apuração do percentual de 93% de execução financeira do contrato já foram computadas as possíveis parcelas devidas em função das alterações introduzidas no sistema de reajustamento do contrato com o advento do Plano Real - para o reequilíbrio econômico-financeiro,

Considerando que não existem motivos ensejadores de revisão contratual em decorrência da criação de impostos ou tributos, contrariamente ao que alegava a Incal Incorporações S. A.;

Considerando que a redução no ritmo das obras não pode ser tido, *in casu*, como fator que dê ensejo ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, posto que não restaram demonstrados os prejuízos que o justificassem;

---

1. Publicado no DOU de 19/05/99 e republicado no DOU de 27/05/99.

Considerando que os Srs. Délvio Buffulin (ex-Presidente do TRT/SP) e Nicolau dos Santos Neto (ex-Presidente do TRT/SP e da Comissão de Construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo) eram conhecedores do descompasso existente entre a execução física e financeira das obras, consoante demonstram, à saciedade os elementos constantes dos autos;

Considerando que, mesmo detendo esse conhecimento, os Srs. Délvio Buffulin e Nicolau dos Santos Neto continuaram autorizando a realização de novos pagamentos, bem assim solicitando e assinando novos aditivos contratuais com a firma Incal Incorporações S. A, dando, por conseguinte, causa e continuidade ao prejuízo sofrido pelo Erário;

Considerando que ambos os ex-Presidentes deixaram de adotar as providências de sua alçada, consistentes na aplicação de multas contratuais e suspensão dos pagamentos em favor da firma Incal Incorporações S. A., até que houvesse a necessária compatibilização entre os cronogramas físico e financeiro das obras;

Considerando a responsabilidade solidária do engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva, contratado pelo TRT com a atribuição específica de acompanhar a obra mediante a emissão de relatórios gerenciais, demonstrando sua evolução física, e de pareceres técnicos, visando ao exame da correspondência entre os recursos financeiros alocados e o avanço da implantação do empreendimento, que não alertou a Administração acerca das irregularidades que vinham sendo praticadas;

Considerando que os atos do mencionado engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva devem ser analisados também pelo competente órgão de fiscalização do exercício de sua atividade profissional, uma vez que as inconsistências constantes de seus relatórios, devidamente demonstradas pela equipe de auditoria, não podem ser tidas como meros equívocos, constituindo, na melhor das hipóteses, negligência, e quiçá, má-fé;

Considerando que o prejuízo causado aos cofres públicos pelo descompasso entre a execução física e a financeira, é da ordem de 58.724.882,1288 de UFIRs, que convertidas ao padrão monetário vigente equivalem a R\$ 57.374.209,84;

Considerando que fatos supervenientes, decorrentes da investigação da CPI do Judiciário, antes desconhecidos deste Tribunal por envolverem os institutos dos sigilos bancário e fiscal, apontam para novos valores desviados, que poderão trazer uma nova dimensão ao prejuízo sofrido pelos cofres públicos que até aqui quantificamos;

Considerando que se tais fatos novos requerem a continuidade dos trabalhos de campo desta Corte, devendo ser realizada nova inspeção, independentemente da imputação imediata dos prejuízos até aqui já conhecidos.

Considerando que não obstante a adoção das providências internas no âmbito do TRT-SP, consistentes na rescisão unilateral do contrato, faz-se necessário determinar-se à autoridade administrativa competente que decrete a nulidade do referido contrato;

Considerando que os responsáveis foram devidamente ouvidos em audiência prévia, podendo ser-lhes imputada multa desde logo;

Considerando que o valor máximo da multa equivale, hoje, a R\$ 17.560,20;

Considerando que a recomposição do débito somente poderá ser efetuada após a observância do devido processo legal e do princípio da ampla defesa, devendo os autos ser convertidos em Tomada de Contas Especial para a citação dos responsáveis;

Considerando que o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região já promoveu a rescisão unilateral do contrato, nos termos do art. 79, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e no inciso I, do art. 69, do D.L. 2.360/87;

Considerando, que os fatos apontados abrangem diversos exercícios, alguns cujas contas já foram julgadas pelo Tribunal,

Considerando que as irregularidades tratadas nestes autos estão sendo apuradas também no âmbito do Poder Legislativo, por intermédio da CPI do Judiciário,

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

a) nos termos do parágrafo único, do art. 43 da Lei nº 8.443/92, aplicar aos Srs. Délvio Buffulin e Nicolau dos Santos Neto, individualmente, a multa prevista no art. 58, III, da mesma Lei, arbitrando-se-lhes o valor de R\$ 17.560,20 (dezessete mil, quinhentos e sessenta reais e vinte centavos), fixando-se aos responsáveis 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;

b) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, atualizadas monetariamente a contar do prazo fixado na alínea anterior até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor;

c) com fulcro no art. 47 da Lei nº 8.443/92, converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial para ordenar a citação solidária da empresa Incal Incorporações S. A. e dos Srs. Délvio Buffulin, Nicolau dos Santos Neto e Antônio Carlos da Gama e Silva, para que apresentem alegações de defesa ou comprovem no prazo de 15 (quinze) dias, perante o Tribunal, o recolhimento, aos cofres da União, da quantia de R\$ 57.374.209,84 (cinquenta e sete milhões, trezentos e setenta e quatro mil, duzentos e nove reais e oitenta e quatro centavos) aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a contar desta data;

d) tendo em vista a superveniência de fatos novos decorrentes da investigação da CPI do Judiciário, até então indisponíveis a este Tribunal em função do sigilo fiscal e bancário, fatos esses que têm apontado para danos superiores aos apurados por este Corte, determinar a realização, sob a coordenação da SAUDI, de nova inspeção junto ao TRT - 2ª Região, a fim de que seja apurado se efetivamente ocorreram danos decorrentes da construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, em valores superiores aos mencionados na alínea “c” supra, máxime no que tange à utilização de materiais incompatíveis com aqueles relacionados na proposta apresentada pela empresa Incal Incorporações S. A., ficando desde já autorizada, se indispensável, a requisição de serviços técnicos especializados de que trata o art. 101 da Lei nº 8.443/92, fixando-se o prazo de 30 (trinta) dias para que as conclusões, após juntadas a estes autos, sejam submetidas a este Plenário, com vistas à verificação da necessidade de proceder-se a novas citações dos responsáveis;



e) remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo para que seja verificada a conduta profissional do engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva, contratado pelo TRT com a atribuição específica de acompanhar a obra mediante a emissão de relatórios gerenciais, demonstrando sua evolução física, e de pareceres técnicos, visando ao exame da correspondência entre os recursos financeiros alocados e o avanço da implantação do empreendimento, em vista das reiteradas inconsistências consignadas nos relatórios e pareceres lavrados pelo referido engenheiro, máxime no que se refere ao percentual de execução dos serviços;

f) determinar ao TRT - 2ª Região que providencie, em caráter de urgência, se ainda não o fez, a continuidade das obras mediante a contratação de empresa idônea, observada a necessidade de novo procedimento licitatório, promovendo, também, a nulidade do contrato, nos termos do art. 59 da Lei nº 8.666/93, em vista da diversidade de efeitos da declaração de nulidade e da rescisão unilateral do contrato, noticiando ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das providências adotadas;

g) remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à CPI do Judiciário, bem assim à Dra. Elizabeth Kablukow Bonora Peinado, Procuradora-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo;

h) juntar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, bem assim do Relatório de Auditoria de fls. 50/75 e da Instrução de fls. 358/383, ambas destes autos, aos processos TC-700.279/94-6, TC-700.115/96-0 e TC-700.071/98-9, para individualização dos fatos ocorridos nos respectivos exercícios e exame em conjunto e confronto; e

i) remeter os presentes autos ao Ministério Público junto a este Tribunal para que verifique da conveniência e oportunidade de interpor recursos de revisão nas contas do TRT/SP relativas aos exercícios de 1992, 1994 e 1996.

9. Ata nº 16/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 05/05/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva  
Presidente

Adhemar Paladini Ghisi  
Ministro-Relator

Fui presente:

Lucas Rocha Furtado  
Procurador-Geral em exercício

---

**TST - ACIDENTE DE TRÂNSITO ENVOLVENDO VEÍCULO  
OFICIAL  
Tomada de Contas Especial**

---

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC- 002.057/97-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsável: Ivaldo Geraldo de Melo Júnior

*Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada contra particular considerado responsável por acidente de trânsito envolvendo veículo oficial. Jurisprudência no sentido de que a jurisdição do Tribunal de Contas da União não alcança todo e qualquer prejuízo causado ao erário. Limites da atuação do Tribunal. Dano já objeto de ação judicial de cobrança, com execução de sentença favorável à União. Arquivamento do processo com base no art. 163 do Regimento Interno. Ciência ao órgão interessado.*

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Tribunal Superior do Trabalho - TST, em razão de prejuízos causados pela ocorrência de acidente de trânsito envolvendo uma viatura oficial administrada pelo órgão e um veículo particular, cujo condutor, Sr. Ivaldo Geraldo de Melo Júnior, foi considerado responsável, por meio de laudo pericial.

2. Após tentativas frustradas para o ressarcimento do prejuízo na esfera administrativa, o TST instaurou a tomada de contas especial do referido senhor e remeteu cópia dos documentos pertinentes à Advocacia-Geral da União para a adoção das providências judiciais cabíveis.

3. Remetido os autos a este Tribunal foi efetivada a citação do responsável por meio editalício, e após algumas diligências saneadoras com vistas a perquirir acerca da situação da ação judicial em curso e de obter cópia da nota fiscal que embasou o prejuízo, é proposta a irregularidade das contas pela instrução, e nova citação pela Sra. Diretora pelo fato de a primeira ter sido realizada levando em conta o valor de R\$1.712,07 e, posteriormente, comprovou-se que a ordem bancária continha o valor de R\$1.711,90.

4. Considerando que a alteração do valor do débito traria benefício ao responsável, e a similitude dos valores envolvidos, solicitei o pronunciamento do Ministério Público quanto ao mérito do referido processo.

5.O Ministério Público manifestou-se pela irregularidade das contas; atribuição de débito ao responsável; e autorização para cobrança judicial da dívida.

É o Relatório.

## VOTO

Suscito, desde logo, a preliminar de competência deste Tribunal para atuar em processos da espécie.

2.Em Voto recente, proferido no TC-006.706/96-7 (Tomada de Contas Especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT), ocupei-me da competência desta Corte relativamente à interpretação a ser dada ao inciso II do art. 71 da Constituição, o que, por oportuno, trarei à colação neste momento:

“26. O art. 71, ao estabelecer competências deste Tribunal, discriminou, em seu inciso II: ‘II- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas 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.

27. A atenta análise do dispositivo constitucional revela a existência, no mesmo comando, de duas situações distintas: a) 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, situação indiscutivelmente aplicada com exclusividade aos denominados gestores públicos que têm a obrigação de apresentar, anualmente, suas contas ao Tribunal: são as chamadas tomadas e prestações de contas ordinárias; b) ...e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. É este o comando que possibilita que terceiros, desvinculados da Administração Pública, estejam sujeitos à jurisdição do Tribunal. Façamos, pois, um exame mais detalhado de sua construção: A ...perda, extravio ou outra irregularidade .....

28. Ora, claro está que o legislador constituinte não jurisdicionou ao Tribunal qualquer pessoa que traga prejuízo ao erário, mas apenas aqueles que o façam mediante o cometimento de irregularidade. E nem pode ser outra a interpretação do referido dispositivo, uma vez que, se não existe irregularidade, somente será cabível a reparação civil do dano, tarefa afeta à justiça comum. Ao Tribunal somente cabe a apreciação das situações em que, além da reparação civil, exista a possibilidade de que sejam atribuídas ao responsável sanções de outra natureza, especificadas em nossa Lei Orgânica, a exemplo da aplicação de multas e da declaração de inidoneidade do licitante fraudador.

29. Imaginar diferente é pretender que sejam encaminhadas ao Tribunal, na forma de Tomadas de Contas Especiais, todas as situações em que o erário, de alguma forma, sofra prejuízo, o que seria, além de desprovida de propósito, operacionalmente inviável. Veja-se, por exemplo, que o erário sofre prejuízo por todo e qualquer aluguel devido e não pago, em função da ocupação, por terceiros, de imóveis da União e de suas entidades integrantes da Administração Indireta; por todos os empréstimos bancários não honrados (ainda que não haja qualquer fraude em sua concessão); por cheques especiais não cobertos ou com limite ultrapassado; pela colisão provocada por terceiros, em veículos de sua frota. Ora, tais prejuízos não decorrem de irregularidade; não podem portanto, sujeitar-se à apreciação desta Casa.

30. Já tive a oportunidade de defender nesta Corte, por mais de uma vez, a tese 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, ocasiões em que fui acompanhado pelo Colegiado (TC 249.071/94-0, Dec. 97/96 - 2ª Câmara e TC 625.024/97-4, Dec. 031/98, Plenário). Creio que tal solução deva ser aplicada, também, ao caso concreto que....” (Acórdão nº 59/98, Plenário, Ata nº 15/98)

3. Como visto, já naquela oportunidade me preocupava com a possibilidade de serem encaminhadas, para apreciação deste Tribunal, TCEs relativas a todo e qualquer acidente de trânsito envolvendo veículo oficial, causado por terceiros. Como colocado acima, há que se partir do pressuposto de que os prejuízos a que se refere a parte final do inciso II do art. 71 da C.F. devem proceder de irregularidades administrativas. Nesse sentido, vislumbro que a tendência desta Corte seja a de instaurar TCE quando haja a participação de agente público na irregularidade que deu causa ao prejuízo e, ainda assim, depois de esgotadas todas as medidas administrativas para o ressarcimento do dano.

4. Essa tendência é constatada nas tomadas de contas especiais que tramitaram por esta Corte em razão de acidente de trânsito, as quais sempre discutiram a responsabilidade de servidores públicos, tendo este Tribunal enfatizado que “.....somente após constatado que não há possibilidade de se reparar o dano por meio das medidas previstas na Lei nº 8.112/90 é que deverá ser imediatamente instaurada a respectiva tomada de contas especial. Caso contrário, seriam inúmeros os processos dessa espécie que chegariam ao Tribunal já praticamente solucionados pela via administrativa, congestionando inutilmente as atividades desta Corte sem trazer qualquer contribuição para o aperfeiçoamento da fiscalização.” (Acórdão nº 652/96-2ª Câmara – Ata nº 33/96; Decisão nº 0150/96 – Primeira Câmara – Ata nº 24/96).

5. Cabe registrar que, no âmbito deste Tribunal, as ocorrências aqui tipificadas estão disciplinadas na Portaria/TCU nº 266, de 04.06.97, a qual, no seu art. 37, prevê que se o laudo pericial concluir pela culpa do motorista oficial, este responderá integralmente pelos danos, não cobertos pelo seguro, e mediante desconto em folha

de pagamento nos termos da Lei nº 8.112/90, sendo que o § 4º desse mesmo artigo, assim estabelece:

“ § 4º. Se o laudo pericial concluir pela culpabilidade do terceiro, serão tomadas as providências legais no sentido do ressarcimento dos prejuízos causados.” (grifo nosso)

6. Vê-se que esta Corte já adota o procedimento aqui defendido: concluindo-se que a responsabilidade pelo acidente é de terceiros, a reparação civil é tarefa afeta à justiça comum.

7. Assim, considerando que o TST adotou as providências que lhe cabiam, no sentido de encaminhar os documentos à AGU para adoção das providências judiciais pertinentes ao caso, não restando responsabilidade a ser apurada em termos de ato de gestão, não há que se falar em apurar responsabilidade de particular envolvido em acidente de trânsito no âmbito deste Tribunal, devendo o presente processo ser arquivado, por falta de pressuposto de constituição, nos termos do art. 163 do RI/TCU.

8. Cabe informar que a ação de reparação de danos impetrada pela Advocacia da União já se encontra na fase de execução de sentença favorável à União.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha

Trata-se da Tomada de Contas Especial do Sr. Ivaldo Geraldo de Melo Júnior, instaurada pelo Tribunal Superior Trabalho em virtude do acidente de trânsito ocorrido em 29.06.95, envolvendo o veículo oficial Temptra, placa JFO 2215.

A 3ª SECEX apresenta propostas divergentes quanto ao encaminhamento. O Sr. Analista reitera a proposta de julgamento constante às fls. 39 e 40. Já a Sra. Diretora da 1ª Divisão Técnica propõe, com a anuência do Sr. Secretário, a realização de nova citação do responsável, posto que a cópia da ordem bancária inserta às fls. 50 e 51, evidencia que o valor e a data do débito são distintos daqueles mencionados no ofício citatório às fls. 35.

O Exmº. Sr. Ministro-Relator ADHEMAR PALADINI GHISI solicita o pronunciamento deste Ministério Público quanto ao mérito (fls. 79), por entender dispensável a preliminar suscitada pela Sra. Diretora (fls. 78), visto que a alteração do valor do débito não trará prejuízo ao responsável.

Ante o exposto, e dissentindo em parte da proposta do Sr. Analista (fls. 76), manifestamo-nos pela irregularidade destas contas, com fulcro nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “b”; 19, caput; e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, condenando-se o Sr. Ivaldo Geraldo de Melo Júnior ao pagamento da quantia de R\$ 1.711,90 acrescida dos encargos legais calculados a partir de 04.08.95 até a data do efetivo

recolhimento, podendo, desde logo, autorizar-se a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação no prazo regular.

## DECISÃO Nº 221/99-TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC nº 002.057/97-2
2. Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Ivaldo Geraldo de Melo Júnior
4. Órgão: Superior Tribunal do Trabalho - TST
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: 3ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 163 do Regimento Interno desta Corte, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular; e
  - 8.2. dar ciência da presente deliberação ao Tribunal Superior do Trabalho.
9. Ata nº 18/99 – Plenário.
10. Data da sessão: 12/05/1999 – Ordinária.
11. Especificação do quorum:
  - 11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos, Bento José Bugarin, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

Humberto Guimarães Souto  
na Presidência

Adhemar Paladini Ghisi  
Ministro-Relator

---

1. Publicada no DOU de 21/05/99.

---

## TCU - IMPLEMENTAÇÃO DE *HOMEPAGE* Projeto de Instrução Normativa

---

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II – Classe VII - Plenário

TC-002.596/99-7 (Administrativo)

Natureza: Projeto de Instrução Normativa

Interessado: Tribunal de Contas da União

*Ementa: Estudos e proposições elaborados pela SEGECEX/TCU com vistas ao cumprimento da Lei nº 9.755/98. Autorizada a implementação da homepage Contas Públicas segundo a sistemática operacional proposta pela SEGECEX/TCU. Adotada Instrução Normativa anexa, que estabelece regras para a implementação da homepage Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98. Autorizado o Presidente do TCU: a) intentar, junto aos Governos Estaduais e Municipais, a celebração de convênios ou acordos de cooperação técnica que possibilitem a adesão daqueles níveis de governo à homepage Contas Públicas nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98; b) regulamentar, mediante Portaria, as atribuições das Unidades Técnicas deste Tribunal responsáveis pela implementação e manutenção da homepage Contas Públicas. Ciência da presente Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como da Instrução Normativa adotada a autoridades e órgãos dos três Poderes da Administração Pública Federal, inclusive a Governadores de Estado e do Distrito Federal e a Prefeitos Municipais. Arquivamento dos autos.*

### RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Instrução Normativa que dispõe sobre a criação, pelo Tribunal de Contas da União, de *homepage* na *Internet* com o título Contas Públicas, em obediência ao que estabelece a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que em seu art. 1º expressa, *in verbis*:

*“Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará homepage na rede de computadores Internet, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações:*

*I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);*

*II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);*

*III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);*

*IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);*

*V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);*

*VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1933).”*

2.No âmbito deste Tribunal, coube à Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX propor o conjunto de medidas e providências necessárias ao cumprimento da referida Lei. Para realizar estudos e proposições de anteprojeto de normas relativas à implementação e funcionamento da *homepage*, foi criado, mediante a Portaria SEGECEX nº 4, de 25 de janeiro de 1999, Grupo de Trabalho composto de 4 servidores desta Corte, lotados na Secretaria de Auditoria e Inspeções - SAUDI, Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais - SECON, Secretaria de Informática - SEINF e SEGECEX, que coordenou a equipe. Concluída a tarefa, o Grupo de Trabalho fez constar em Relatório os estudos realizados, suas conclusões e propostas nos seguintes termos:

## “1. INTRODUÇÃO E ESCOPO DO TRABALHO

Em 16 de dezembro de 1998 foi editada a Lei nº 9.755, publicada no DOU do dia 17 seguinte, a qual “dispõe sobre a criação de *homepage* na ‘Internet’, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.”

Por intermédio da Portaria SEGECEX nº 04, de 25 de janeiro de 1999, foi criado o Grupo de Trabalho integrado pelos Analistas que subscrevem o presente Relatório, para, sem prejuízo das demais atribuições, promover, em 45 dias contados de 25 de janeiro, estudos objetivando a criação da referida *homepage*.

O escopo e a delimitação temática do presente trabalho foi definida pelo art. 2º da citada Portaria (Volume I), que assim fixou:

“Art. 2º Os trabalhos obedecerão às seguintes diretrizes:

- a) identificar as informações disponíveis;
- b) definir meios de obtenção e disponibilização das informações;
- c) fornecer estimativa do volume e tempo de retenção de dados;



d) *apresentar anteprojeto de normativos específicos, sugerindo, inclusive, as atribuições das Unidades Técnicas envolvidas.*”

Dessa forma, a Seção 2 deste trabalho faz um breve relato das atividades preliminares desenvolvidas pelo Grupo, tais como as diversas visitas empreendidas a órgãos da administração federal que gerenciam sistemas informatizados nos quais são processados alguns dos dados e informações a que se refere a mencionada Lei nº 9.755/98.

Na Seção 3 é apresentada e comentada a legislação correlata à matéria, tal como referenciada pelo aludido diploma legal.

Haja vista a atipicidade da atribuição conferida pelo legislador ordinário ao Tribunal de Contas da União, por meio de norma infraconstitucional, o Grupo considerou conveniente enfrentar alguns aspectos jurídicos atinentes ao tema, conforme consubstanciado na Seção 4.

A identificação das fontes de informações a serem disponibilizadas na *homepage* é feita na Seção 5.

A Seção 6 apresenta algumas sistemáticas possíveis para o cumprimento da Lei nº 9.755, explicitando as correspondentes alternativas técnicas para a obtenção e disponibilização das informações e estimando, quando possível, os custos decorrentes em termos de equipamento, força de trabalho e recursos organizacionais.

Por sua vez, a Seção 7 apresenta as conclusões do Grupo, e a última Seção enfeixa as propostas de encaminhamento a serem submetidas, via SEGECEX, à elevada consideração do E. Plenário.

## 2. ATIVIDADES PRELIMINARES DESENVOLVIDAS PELO GRUPO

O início dos trabalhos do grupo, em cumprimento à alínea “a” do art. 2º da Portaria nº 04/1999-SEGECEX, consistiu em empreender visitas técnicas nos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela administração de sistemas que congregassem as informações requeridas para a *homepage*.

Assim, o Grupo manteve contato, *in loco*, nos seguintes órgãos:

- Secretaria do Tesouro Nacional;
- Secretaria de Orçamento e Finanças;
- Secretaria Federal de Controle;
- Secretaria da Receita Federal;
- Instituto Nacional de Seguridade Social;
- Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, da Secretaria Executiva do Ministério do Orçamento e Gestão;
- Divisão da Secretaria Especial de Administração e Patrimônio (ex-MARE) responsável pelo SIASG.

O objetivo em cada visita foi coligir elementos que subsidiassem a avaliação das alternativas técnicas de implantação da *homepage*, verificando quais informações já estariam disponíveis em *sites* gerenciados pelos referidos órgãos, bem como

ter noção do volume de dados constantes dos vários sistemas, sua estruturação e a viabilidade, ou não, de se executar transferências de bancos de dados para o Tribunal.

Com relação às informações sobre a gestão dos dinheiros públicos por parte de Estados e Municípios (excetuadas as transferências da União), o Grupo, por meio da Representação nº 01, de 19 de fevereiro de 1999, submeteu à consideração da Ilustríssima Senhora Secretária-Geral de Controle Externo minuta de Aviso a ser expedido aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, solicitando daquelas Cortes de Contas esclarecer quais das exigências da Lei nº 9.755/98 poderiam ser disponibilizadas ao TCU numa sistemática periódica e contínua (Volume II).

Embora os Avisos tenham sido expedidos no dia 26 de fevereiro, ocorre que até o encerramento deste relatório não chegou ao conhecimento do Grupo nenhuma resposta dos aludidos órgãos de controle externo.

Assim, no que tange a esse aspecto, o trabalho ficou prejudicado, não podendo ser formulada nenhuma análise, exceto os aspectos jurídicos abordados na Seção 4.

### 3. CIRCUNSCRIÇÃO NORMATIVA

Neste tópico, abordamos a legislação pertinente às informações que deverão integrar a *homepage* Contas Públicas, conforme disposto pela Lei nº 9.755/98 e, em alguns itens que demandam maiores esclarecimentos para sua melhor compreensão, é feita uma análise sucinta do tema abordado. Os dispositivos da Lei nº 9.755/98 estão transcritos em negrito e os da legislação citada, em itálico.

A remissão legislativa completa pode ser consultada no Volume I.

**Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores *Internet*, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações:**

**I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (*caput* do art. 162 da Constituição Federal);**

*CAPÍTULO II*  
*Das Finanças Públicas*  
*SEÇÃO I*  
*Normas Gerais*

*Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.*

*Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.*

A presente norma visa tornar conhecida a arrecadação tributária e a repartição da mesma. Note-se que as expressões “tributos arrecadados” e “valores recebidos” fazem clara menção à divulgação por parte do órgão transferidor e do órgão receptor. Deve-se verificar, ainda, que o artigo faz menção a valores de origem tributária entregues e a entregar, cabendo, ao ente beneficiário e ao ente que transfere, a divulgação, até o último dia do mês subsequente, da arrecadação de tais montantes para que o controle mútuo e o do Tribunal de Contas da União se façam de forma transparente. O § 1º do art. 1º da lei em comento determina que os dados elencados neste inciso deverão estar disponíveis na *homepage* até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

**II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);**

*CAPÍTULO II*  
*Das Finanças Públicas*  
*SEÇÃO II*  
*Dos Orçamentos*

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

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*(...)*

*§ 3.º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.*

*(...)*

O § 3º objetiva ofertar ao Congresso e à sociedade um retrato da execução orçamentária, permitindo que se faça um controle duplo mais eficaz, isto é, o controle do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, bem como da sociedade, a quem é ofertado o direito de cobrar de seus representantes legislativos para que a execução orçamentária seja efetivamente supervisionada. O § 2º do art. 1º da Lei nº 9.755/98 determina que os dados referidos neste inciso deverão estar disponíveis na *homepage* até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

Cabe ainda observar que, conforme entendimento dos constitucionalistas, tal dispositivo não se aplica apenas à União, mas a Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo as Constituições estaduais e as leis orgânicas municipais hospedar expressamente o comando. Caso não o façam, o comando continuará impondo tal relatório. E, se a Lei Maior dos entes menores dispuser em contrário, será inconstitucional.

**III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro**

**estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);**

*TÍTULO XI*  
*Disposições Finais*

*Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.*

O Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), instituído pelo Decreto-lei nº 14, de 25/11/1937, deixou de exercer as atividades para as quais foi criado desde a vigência do Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, e foi extinto por Decreto do Presidente da República, de nº 68.063, de 14/01/1971, sendo suas funções transferidas para a Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Note-se que o legislador tão-somente transcreveu as atribuições, que originariamente cabiam ao CTEF e hoje são de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, e transferiu a incumbência da divulgação para o Tribunal de Contas da União.

O balanço consolidado é de grande utilidade no processo de planejamento, quer físico, quer financeiro, provocando certas reações psicológicas que levam os responsáveis pela Administração Pública à formulação de decisões, frente à posição global das contas ali evidenciadas.

*§ 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo 1.*

O Anexo 1 compõe-se de quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas.

*§ 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.*

Neste parágrafo, o legislador impõe 30 de junho do exercício em curso como sendo a data limite para a publicação do quadro baseado nos orçamentos; a *homepage*, por sua vez, deve disponibilizar esses dados até 31 de julho, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 3º, da lei em estudo.

No que concerne ao quadro baseado no balanço consolidado, a data limite imposta para a publicação é 31 de dezembro do exercício seguinte. A Constituição, entretanto, determina, no inciso XXIV do art. 84, que o Presidente da República prestará, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; o § 3º do art. 1º da

lei em comento determina que estes dados devem estar disponíveis na *homepage* até 30 de setembro do exercício imediato.

**IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);**

*TÍTULO XI*  
*Disposições Finais*

*Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior.*

O § 4º do art. 1º da lei em comento determina que os orçamentos a que se refere este inciso deverão estar disponíveis na *homepage* até 31 de maio, ou seja, um mês após o que dispõe a Lei nº 4.320/64. No concernente aos balanços do exercício anterior, o § 4º do art. 1º da lei em estudo determina que esses dados deverão estar disponíveis na *homepage* até 31 de julho de cada ano.

*Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.*

Na prática, contudo, essa prática tem-se revelado inoperante.

**V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);**

*CAPÍTULO II*  
*DA LICITAÇÃO*  
*SEÇÃO I*  
*Das Modalidades, Limites e Dispensa*

*Art. 26 - As dispensas previstas nos parágrafos 2º e 4º do [art. 17](#) e nos incisos III a XXI do [art. 24](#), as situações de inexigibilidade referidas no [art. 25](#), necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior,*

*para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.*

A Administração deve sempre explicitar os motivos (razões de fato e de direito) que a levam a não licitar, seja dispensando ou considerando inexigível o certame. A lei admite a desnecessidade da justificação na isolada hipótese de dispensabilidade em função do reduzido valor do objeto (art. 24, I e II).

Além da motivação expressa, o ato que autoriza a aquisição direta há de ser submetido à autoridade superior, para ratificação e publicação, sem o que não produzirá efeito. Vale dizer, o ato existirá e poderá estar íntegro, mas, no plano da eficácia, penderá de ratificação e publicação para que a Administração possa contratar.

### *CAPÍTULO III DOS CONTRATOS SEÇÃO II*

#### *Da Formalização dos Contratos*

*Art. 61 - Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.*

*Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no [art. 26](#) desta Lei.*

O parágrafo serve ao princípio constitucional da publicidade, e cria encargos para a Administração, qual seja o de providenciar a publicação do teor resumido de contrato e seus aditamentos, qualquer que seja o valor contratado ou aditado. A exigência legal será satisfeita com a publicação de resumo cujos dados serão aqueles necessários e suficientes para esclarecer quem contrata (partes), o que contrata (objeto), por que preço e prazo (cláusulas essenciais).

*Art. 62 - O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.*

(...)

*§ 3º - Aplica-se o disposto nos [art. 55](#) e [arts.58 a 61](#) desta Lei e demais normas gerais, no que couber:*

*I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação, em que o poder público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;*

*II - aos contratos em que a Administração for parte, como usuária de serviço público.*

O § 3º do art. 62 mostra que o direito público penetra na teoria geral das obrigações quando a Administração Pública ocupa um dos pólos da relação contratual. Diz a lei que seus arts. 55 e 58 a 61 aplicam-se, no que couber, aos contratos de figuração privada e naqueles em que a própria Administração for usuária de serviço público (a coleta de lixo, os serviços de telefonia, o fornecimento de energia elétrica, gás água e esgoto, realizados por empresas privadas, ainda que concessionárias, em prédios públicos do domínio de entes públicos distintos do ente concedente, por exemplo).

Isto significa que, nesses contratos, embora sujeitos a regime de direito privado, à Administração são garantidas prerrogativas que laboram em favor da prevalência do interesse público, e que devem estar previstas no ato convocatório (se houver licitação) e no contrato.

Por conseguinte, mesmo nesses contratos, haverá:

- a) o conteúdo mínimo previsto no art. 55;
- b) o dever-poder reconhecido à Administração, de modificá-los unilateralmente, com o fim de, sem toldar os direitos do coobrigado privado, melhor ajustar a prestação contratada aos interesses do serviço, recompondo-se por consenso o equilíbrio econômico-financeiro acaso rompido pelas modificações (art. 58);
- c) o efeito retroativo da declaração de nulidade do contrato e o dever de ressarcir o contratado inocente (art. 59);
- d) a sede administrativa da lavratura do contrato e a admissão da forma verbal nos contratos de pequenas compras a serem pagas em regime de adiantamento (art. 60);
- e) a sede processual-administrativa do contrato e a eficácia contida deste à falta de publicação do respectivo resumo na imprensa oficial (art. 61).

## *CAPÍTULO VI*

### *Disposições Finais e Transitórias*

*Art. 116 - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*

Esse artigo usa ajuste e acordo como sinônimos de convênio. Deve-se ressaltar, portanto, que todos são convenções entre vontades representativas de interesses opostos, que se harmonizam nos termos do pactuado. Observe-se que a idéia de convênio repele interesses divergentes, posto que a todos os convenientes anima o

mesmo propósito de servir ao interesse público. O art. 116, portanto, destina-se a fixar regras gerais mínimas de comportamento administrativo nos convênios, admitindo-se que ajustes ou acordos sejam àqueles equiparados desde que qualificados como de cooperação.

*§ 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:*

*I - identificação do objeto a ser executado;*

*II - metas a serem atingidas;*

*III - etapas ou fases de execução;*

*IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;*

*V - cronograma de desembolso;*

*VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;*

*VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.*

O § 1º proíbe a celebração de convênio sem prévia aprovação do plano de trabalho proposto pela organização interessada. A aprovação prévia de plano de trabalho lembra a exigência de preceder às licitações para obras ou serviços a existência de projeto básico, bem como a caracterização do objeto e a indicação dos recursos orçamentários antecederem, necessariamente, as compras.

Os incisos do § 1º adaptam ao convênio, simplificando-os, os elementos que devem constar do projeto básico de obra ou serviço e algumas das cláusulas obrigatórias de todo contrato.

*§ 2º - Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.*

O § 2º põe termo à distorcida tendência que se observou quando da promulgação das Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, que, em considerável número, subordinaram a celebração de convênios à prévia aprovação do Poder Legislativo. A Lei nº 8.666/93 torna claro que convênio é matéria estritamente administrativa. A Administração, após estabelecê-lo, dará ciência ao Legislativo.

*§ 3º - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:*



*I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;*

*II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convencionais básicas;*

*III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos, ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.*

O plano de aplicação dos recursos é vinculante para todos os convenentes, a ponto de o § 3º determinar que suas parcelas somente serão liberadas segundo cronograma de desembolso. Por isto mesmo impõe ao ente repassador dos recursos o dever de reter parcelas subseqüentes se constatar irregularidades na aplicação das anteriores. Os incisos discriminam irregularidades de aplicação.

*§ 4º - Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.*

O § 4º ordena que eventuais saldos do convênio sejam financeiramente aplicados, não podendo permanecer à mercê da erosão inflacionária. Ou o serão em cadernetas de poupança (se estimada a utilização do saldo em tempo superior a um mês) ou em fundos de curto prazo ou títulos da dívida pública (se prevista a utilização do saldo em tempo inferior a um mês).

*§ 5º - As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.*

O § 5º estatui outra norma cogente em relação às receitas financeiras auferidas na forma do § 4º. Os gestores do convênio deverão aplicá-las no objeto deste, demonstrando-o nas respectivas prestações de contas.

*§ 6º - Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes*

*das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.*

Esse parágrafo estabelece que, qualquer que seja a causa de extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes devem retornar ao ente fornecedor dos recursos, porque também o saldo vincula-se ao convênio e, cumprida a finalidade deste, deve retornar à dotação do ente do qual se originou. A retenção de saldo pelos executores, por mais de trinta dias, contados da data de extinção do convênio, implicará a instauração de tomada de contas especial.

*Art. 117 - As obras, serviços, compras e alienações realizados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas regem-se pelas normas desta Lei, no que couber, nas três esferas administrativas.*

O exercício da função administrativa, indispensável às atividades-meio dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos Tribunais de Contas dá-se por intermédio de órgãos em tudo equivalentes aos do Poder Executivo. São órgãos de administração pública direta, integralmente sujeitos aos princípios e normas inscritos no art. 37 da Constituição Federal.

*Art. 119 - As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta Lei.*

*Parágrafo único. Os regulamentos a que se refere este artigo, no âmbito da Administração Pública, após aprovado pela autoridade de nível superior à que estiverem vinculados os respectivos órgãos, sociedades e entidades, deverão ser publicados na imprensa oficial.*

Além das leis estaduais, municipais e distritais, a Lei federal também convive com regulamentos sobre licitações e contratações a serem editados no âmbito da personalidade jurídica própria de cada entidade da Administração indireta e empresas sob controle estatal, com a exigência de que sejam tais regulamentos internos publicados na imprensa oficial depois de aprovados pela autoridade a que respectivamente vinculadas aquelas entidades e empresas.

*Art. 123 - Em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei, na forma de regulamentação específica.*

As repartições, ainda que sediadas no exterior, atuam em nome do ente público, daí sujeitarem-se, integralmente, a regime jurídico de direito público. Como tal, elas devem obedecer aos princípios que regem as licitações e contratações da Administração Pública brasileira.

*Art. 124 - Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.*

*Parágrafo único. As exigências contidas nos incisos II a IV do parágrafo 2º do art. 7º serão dispensadas nas licitações para concessão de serviços com execução prévia de obras em que não foram previstos desembolsos por parte da Administração Pública concedente.*

**VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1933).**

*CAPÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS  
SEÇÃO V  
Das compras*

*Art. 16. - Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, a relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.*

A publicação mensal da relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, incluindo aquelas com dispensa ou inexigibilidade de licitação, constitui-se em ferramenta útil aos controles interno e externo. No entanto, considerando que o universo de todas as compras feitas pelos diversos órgãos e entidades da Administração é vastíssimo, não é possível fazer seu acompanhamento de maneira exaustiva.

*Parágrafo único. O disposto neste art. não se aplica aos casos de dispensa de licitação previstos no inciso IX do [art. 24](#).*

A inaplicabilidade da regra, no caso previsto neste parágrafo único, deve-se ao sigilo que deve precitar os assuntos atinentes à segurança dos interesses nacionais, sob pena de seu comprometimento.

Dessa análise, vislumbra-se que a intenção da Lei nº 9.755/98 é que a *homepage* Contas Públicas contemple, no que se refere aos contratos e compras, os dados e informações não só da União, mas também dos Estados e Municípios.

Embora os incisos V e VI não mencionem expressamente esses Entes da Federação, como o fizera nos incisos I a IV, entendemos que ao referenciar os dispositivos da Lei nº 8.666/93, inclui a pretensão de que também os dados e informações desses Entes integrem a *homepage*, porquanto a Lei nº 8.666/93 também é aplicável a eles, nos termos do art. 1º:

*“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”* (grifamos).

#### 4. ASPECTOS JURÍDICOS

Apresentada na Seção anterior a circunscrição normativa acerca da Lei nº 9.755/98, consideramos importante, neste momento, tecer alguns comentários sobre referido diploma legal, no que se refere aos planos axiológico, de validade constitucional e de eficácia.

##### 4.1 PLANO AXIOLÓGICO

A razão de ser, ou seja, o fundamento axiológico da existência da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, pode ser captado na própria justificativa apresentada pelo ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly ao encaminhar o projeto original, nos seguintes termos (Volume I):

*“A oferta de informação acessível, confiável e a tempo é uma preocupação mundial, tanto no setor público como na iniciativa privada. Assim é que o Fundo Monetário Internacional - FMI acaba de colocar à disposição do mundo financeiro a infra-estrutura necessária para montar um imenso banco eletrônico de dados com informações sobre a economia dos países que se incorporarem ao serviço disponível na Internet.*

*A transparência das contas públicas, em todos os níveis, é obrigação que julgamos imprescindível, mediante o cumprimento, pelo menos, da divulgação de dados e informações determinada pela Constituição Federal e leis de menor hierarquia.*

*Como a rede mundial Internet de comunicação que mais cresce no mundo, popularizando-se entre os usuários comuns de computadores, imaginamos que ela pode ser eficiente instrumento na divulgação de dados governamentais.*

*O projeto de lei que idealizamos determina a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, órgão central de controle externo,*

*para tornar acessível aos usuários da rede os elementos básicos das contas públicas cuja divulgação é obrigatória, segundo os preceitos legais a seguir enumerados, na mesma ordem em que são citados nos incisos do art. 1º:*

.....  
*A utilização desse novo canal de comunicação será poderoso veículo de fiscalização, controle e acompanhamento dos atos da Administração Pública do País, por isso que conto desde logo com o apoio de todos os parlamentares federais para a aprovação do presente projeto de lei.”*

Subjacente a essa justificação, existem dois pressupostos que merecem ser comentados, quais sejam, o princípio da publicidade dos atos praticados pela Administração e a possibilidade do controle social exercido sobre esses atos.

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*, da Constituição Federal), segundo a lição de Hely Lopes Meirelles, abrange toda atuação estatal e tem a finalidade, além de conferir eficácia ao ato administrativo, propiciar seu conhecimento e controle pelo povo em geral.

Os efeitos jurídicos da publicação são propiciados mediante a divulgação pelo órgão oficial, que é requisito de eficácia e moralidade dos atos da administração. No entanto, é cada dia mais corrente a noção de que a publicidade administrativa é mais que uma divulgação oficial.

Essa noção é justificada de forma lapidar pela obra de Cármen Lúcia Antunes Rocha, “Princípios Constitucionais da Administração Pública”, Editora Del Rey, 1994, da qual extraímos os seguintes ensinamentos, *in verbis*:

*“A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica. (...) E se o Estado é o próprio povo reunido e constituído sob determinado modelo de Direito para o atingimento de seus objetivos definidos sistemicamente, tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, todos os seus comportamentos devem ser do conhecimento público, pois por eles todo o povo se responsabiliza.*

.....  
*Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente, para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.*

*Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece. O acesso a quanto praticado administrativamente pelo Estado é que oferece os elementos para o exercício dos direitos do cidadão. A publicidade é, pois, fundamental para que os direitos conferidos constitucional e legalmente ao cidadão possam ser mais que letra de norma jurídica, mas tenham efetividade jurídica e social. Sem a publi-*

*cidade da conduta administrativa do Estado não há como se cogitar da juridicidade e da moralidade administrativa, logo, não se há pensar também na eficácia do princípio da responsabilidade pública.*

.....  
*O princípio da publicidade não assegura apenas o acesso às informações sobre o Poder do Estado. Por ele se assegura o conhecimento à verdade na atuação do Estado.*

.....  
*A Democracia moderna e, em especial, aquela idealizada no Estado Contemporâneo, estabelece como princípio fundamental o da transparência, pois a relação política somente pode ser justificada pelo respeito ao outro e a todos, solapada como foi a tese e a prática de supremacia da vontade do governante sobre os governados.*

.....  
*Informação é poder. Quando a informação é do Estado, detentor de poder soberano na sociedade política, a publicidade dos comportamentos públicos e o seu conhecimento pelos cidadãos passam a ser direito fundamental do indivíduo.*

*É a natureza da atividade, os fins por ela buscados pelo Estado e os meios para tanto adotados e empregados que tornam a publicidade princípio fundamental a ser observado.”*

Todos os argumentos acima transcritos corroboram a noção mais moderna que se tem sobre o princípio da publicidade, no sentido de tornar disponível aos cidadãos todas as informações essenciais sobre o funcionamento do Estado.

Essa dimensão do princípio da publicidade extrapola a simples finalidade de conferir oficialidade aos atos administrativos, como requisito de eficácia dos mesmos.

Efetivamente, a inovação da Lei nº 9.755/98 se refere à pretensão do legislador em imprimir essa conotação mais ampla ao princípio da publicidade, ao incumbir um órgão específico (no caso, o TCU) da tarefa de tornar disponível à sociedade, de maneira centralizada e com fácil acesso, inúmeras informações que a norma constitucional e infraconstitucional já determinam ser dada a devida publicidade oficial.

Referida pretensão, posta no mundo jurídico, agora revestida da força obrigatória que a lei imprime, exigindo a produção, no plano fático, das hipóteses por ela reguladas, converte-se em querer autônomo daquela fundamentação axiológica acima comentada. Ocorre que, como toda produção normativa é (ou, pelo menos, deveria ser), numa Democracia, fruto dos anseios engendrados no seio da coletividade, podemos identificar que a transformação que a Lei nº 9.755/98 busca imprimir na realidade social já vinha sendo perseguida, pelo menos em nível de discurso, pelo Governo Federal, ao anunciar, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

#### **“8.2.9 Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais)**

*Os sistemas administrativos voltados para a gestão pública abrangem áreas diversas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informações e informática, planejamento e orçamento e controle interno. O objetivo desses sistemas é permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, **bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade.***

*Para esse fim, foram desenvolvidos ou encontram-se em desenvolvimento vários sistemas de informações, com graus variados de automação, dos quais se destacam o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social, o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SIDOR), o planejamento de ações do governo (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG) e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições (SIORG).*

.....  
***Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos desses sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública.** Com isso, os sistemas também estarão articulados com os objetivos do Projeto Cidadão e da Rede de Governo, ao permitir que a disponibilização dessas informações ocorra por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil acesso como a INTERNET) alimentados permanentemente pelos serviços e recursos da Rede do Governo.” (grifos nossos)*

Como visto, o anúncio feito pelo Governo nos moldes acima transcritos, encontra sintonia com o desiderato da norma. Todavia, achou por bem o legislador erigir o Tribunal de Contas da União como destinatário do comando legal de criar uma *homepage* destinada a viabilizar o acesso a todas as informações descritas nos incisos do artigo 1º, as quais, conforme já visto na Seção anterior, não são poucas e muito menos de simples tratamento.

Com relação ao aspecto do TCU ser o destinatário do comando precípuo da norma, faz-se necessário apresentarmos alguns comentários no que se refere à validade constitucional da Lei nº 9.755/98.

#### 4.2 PLANO DE VALIDADE CONSTITUCIONAL

A validade constitucional de uma norma está relacionada com o fato de que a disposição normativa é conforme às prescrições constitucionais; assim, nesse sentido, válida é a norma que respeita um comando superior, ou seja, o preceito constitucional.

É indubitável que a divulgação, pela Internet, de dados e informações que devem ser publicados e divulgados de forma regular pelos diversos órgãos e entida-



des dos três poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) nas três esferas de Governo (União, Estados e Municípios, além é claro, do Distrito Federal), por força constitucional e normativa, encontra amparo no princípio constitucional da publicidade, como tal entendido na acepção mais ampla possível.

O questionamento que surge refere-se ao fato de o órgão destinatário do comando obrigacional de “fazer” imposto pela Lei nº 9.755/98 ser o Tribunal de Contas da União.

Ora, a razão de ser do Tribunal de Contas da União é encontrada na missão institucional a ele atribuída pela Constituição Federal, qual seja, exercer o controle externo a cargo do Congresso Nacional, mediante competências específicas estabelecida no art. 71 da Carta Magna, competências essas que entendemos ser *numerus clausus*, não abrindo, a Carta Magna, a possibilidade de serem conferidas outras atribuições residuais ao TCU por intermédio de legislação infraconstitucional.

Em resumo, as competências constitucionais do Tribunal seriam as seguintes:

- Apreciação das contas do Presidente da República (art. 71, inciso I);
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pelo patrimônio das entidades do Poder Público federal ( inciso II);
- Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão e concessão (inciso III);
- Realização de trabalhos de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgão e entidades instituídos e mantidos pelo Poder Público federal (inciso IV);
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital a União participe (inciso V);
- Fiscalizar convênios e instrumentos congêneres (inciso VI);
- Prestar informações ao congresso nacional sobre as fiscalizações realizadas (inciso VII);
- Aplicar sanções aos responsáveis (inciso VIII);
- Assinar prazo para o exato cumprimento da lei e sustar a execução de ato impugnado, se não atendido (incisos IX e X);
- Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI);
- Cálculo das quotas referentes aos fundos de participação (art. 161, Parágrafo único);
- Apreciar as contas de Governo de Território (art. 33, § 2º);
- Fiscalizar a aplicação das subvenções e renúncias de receitas (art. 70, caput).

Entretanto, a Lei Orgânica ainda fixa competência para o acompanhamento da arrecadação da receita a cargo da União (art. 1º, inciso IV). Com efeito, nessa área o Tribunal ainda vem buscando padronizar de forma definitiva a forma de realizar esse acompanhamento, sendo que até o momento encontra óbices em nível judicial (Mandado de Segurança nº 22.616-0/160 junto ao STF), para o regular exercício dessa



atividade. Talvez, dentre outros fatores, pelo fato dessa atribuição não ter arrimo constitucional.

Uma outra atividade sem base Constitucional atribuída ao TCU se refere à análise das declarações de bens e rendas, posta pela Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. Em que pese a atipicidade dessa matéria, o Tribunal prontamente a regulamentou. No entanto, até o momento, vêm enfrentando grandes dificuldades operacionais e de ordem legal para o desempenho dessa atividade, porquanto a Lei, embora tenha atribuído a tarefa ao TCU, não previu os instrumentos de sanção aplicáveis em caso de identificação de irregularidades. Mesmo chamando o auxílio do Controle Interno, o Tribunal se vê, a cada ano, na necessidade de dispensar, no certificado de auditoria do Controle Interno sobre as contas anuais, a análise desse aspecto, tal como exigido pela IN 12/96.

Cumpre questionar, portanto, se a nova atribuição conferida ao TCU pela Lei nº 9.755/98 encontra amparo em alguma competência constitucional afeta a esta Casa.

Ora, a leitura dos itens elencados de forma resumida em parágrafos que atrás ficaram, não permite a ilação, s.m.j, de que o objeto da norma (criação de *homepage* pelo TCU para divulgação de dados e informações sobre as contas públicas) coadune-se com a finalidade precípua do exercício do controle externo da União.

Estaríamos diante, em tese, de uma norma inconstitucional.

Uma possível justificativa seria o fato de que, para exercer o controle, o TCU dispusesse de todas as informações que a Lei requer. Ocorre que esse pressuposto é falso, na medida que o TCU **tem acesso** a todas as informações na esfera da União, por meio da utilização dos diversos sistemas da Administração Pública, mas não tem, em seu parque computacional, todas as bases de dados desses sistemas. E esse fato se revela como complicador técnico para a viabilização de uma *homepage* baseada exclusivamente nos dados existentes no TCU, tal como será explicado com maiores detalhes nas Seções seguintes.

Se superado, pelo destinatário e intérprete da norma esse vício de inconstitucionalidade capaz de fulminar *ab initio* e *in totum* o referido diploma legal, e o E. Plenário desta Corte de Contas entender que o atendimento ao comando expresso nele contido não contraria o Texto Maior, ainda resta uma outra questão a ser analisada, no que se refere a não incidência da jurisdição do TCU em relação às informações pertinentes a Estados e Municípios.

A lei inclui na *homepage*, a disponibilização, em todos os incisos do art. 1º, de dados e informações abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Ocorre que, no âmbito da União, não haveria questionamento para que o TCU cumprisse a norma, porquanto sua jurisdição abrange qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o art. 5º da Lei Orgânica, em estrita consonância com o que dispõe a Constituição Federal.

Diferente é a situação com relação às informações que deveriam compor a *homepage* e que não podem ser obtidas nas bases de dados da União Federal, ou em

relação às quais essa não tem responsabilidade e vínculo obrigacional em divulgar, quais sejam:

- Montante de cada um dos tributos originários arrecadados pelos Estados e pelos Municípios;
- Montante de cada modalidade de recursos não tributários recebidos pelos Estados e pelos Municípios a qualquer título (exceto transferências efetuadas pela União);
- Montante de cada um dos valores de origem tributária entregues e a entregar, pelos Estados aos Municípios, e a respectiva expressão numérica dos critérios de rateio;
- Orçamentos do exercício atual e Relatórios de Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios, incluindo as receitas orçamentárias prevista e realizada, juntamente com as despesas orçamentária fixada e executada, discriminando-se os valores de acordo com as classificações orçamentárias estabelecidas no Anexo 1 da Lei no. 4.320/64 e suas atualizações;
- Resumos dos instrumentos de contrato e seus aditivos, bem como as comunicações ratificadas pela autoridade superior, firmados pelos Estados e pelos Municípios; e
- Relações mensais de todas as compras realizadas pelas Administrações Direta e Indireta dos Estados e dos Municípios.

Entendemos, assim, que o Tribunal poderá deixar de aplicar a lei no que se refere a essas informações, pois a Corte de Contas não tem jurisdição sobre suas fontes, ou seja, sobre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mesmo porque não se relacionam a recursos transferidos pela União.

Efetivamente, o Plenário poderá deliberar sobre a constitucionalidade da norma e sua aplicabilidade (seja *in totum*, seja no que se refere às informações acerca dos Estados e Municípios), *ex vi* do art. 19, inciso I, alínea “e” do Regimento Interno:

*“Art. 19 Compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal:*

*I - deliberar originariamente sobre:*

.....

*e) conflito de lei ou de ato normativo do Poder Público com a Constituição Federal, em matéria da competência do Tribunal.”*

Aliás, em diversas ocasiões, o TCU teve ensejo de apreciar a existência ou não de conflito de norma com a Constituição Federal: TC nº 019.766/91-2, Decisão Sigilosa nº 078/91; TC nº 009.913/94-0, Decisão nº 592/94; TC nº 650.120/94-9, Decisão nº 632/94 e TC nº 600.086/93-3, Decisão nº 716/96.

Dessa última decisão destacamos os seguintes trechos do Voto do Exmo. Sr. Ministro IRAM SARAIVA:

“3. O Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua jurisdição constitucional, reconheceu que o Tribunal de Contas detém competência para apreciar leis e atos do Poder Público, postos em cotejo com a Lei Maior. O enunciado 347 da Súmula de Jurisprudência daquela Corte assim dispõe:

“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

7. Segue no mesmo diapasão a doutrina especializada. A guarda da Constituição incumbe a todos, definindo-se como expressão última dirigida àqueles que encarnam uma parcela de responsabilidade no exercício do poder público (O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS - Doutrina - Revista do TCESP nº 74 - Nov/Dez/93 - José Luiz de Anhaia Mello - Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e professor de Direito Constitucional da USP).

8. Não diverge Carlos Maximiliano quando explana a propósito do art. 200 da Constituição Federal de 1946:

“Qualquer aplicador da norma positiva, judiciária ou administrativa, toda e qualquer autoridade, tem o dever precípua de a cumprir; desde que a determinação ordinária esteja em flagrante dissídio com a fundamental.

Em verdade, a lei inconstitucional não se cumpre; porque não é lei nenhuma.” (Comentários à Constituição Brasileira, vol. III, págs. 263-264, 4ª edição, 1948).

12. Em remate, cumpre trazer à colação que o Supremo Tribunal Federal, em Sessão de 29.03.90, deixou assentado, de acordo com a ementa do acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar nº 221, “*verbis*”:

“(…) EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, NÃO SE ADMITE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU DE ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI OU POR ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POSTERIORES. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI OU DOS ATOS NORMATIVOS É DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO. OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, POR SUA CHEFIA - E ISSO MESMO TEM SIDO QUESTIONADO COM O ALARGAMENTO DA LEGITIMAÇÃO ATIVA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, PODEM TÃO-SÓ DETERMINAR AOS SEUS ÓRGÃOS SUBORDINADOS QUER QUE DEIXEM DE APLICAR ADMINISTRATIVAMENTE AS LEIS OU ATOS COM FORÇA DE LEI QUER QUE CONSIDEREM INCONSTITUCIONAIS. (...)”

#### 4.3 PLANO DA EFICÁCIA

A eficácia de uma lei vem a ser a qualidade do texto normativo vigente de poder produzir, ou irradiar, no seio da coletividade, efeitos jurídicos concretos, supondo, portanto, não só a questão de sua condição técnica de aplicação, observân-

cia, ou não, pelas pessoas a quem se dirige, mas também de sua adequação em face da realidade social, por ele disciplinada, e aos valores vigentes na sociedade, o que conduziria ao seu sucesso.

A eficácia diz respeito, portanto, ao fato de se saber se os destinatários da norma poderão ajustar, ou não, seu comportamento, em maior ou menor grau, às prescrições normativas, ou seja, se poderão cumprir, ou não, os comando jurídicos, se poderão aplicá-los ou não.

A eficácia de uma norma, por sua vez, indica, em sentido técnico, que ela tem possibilidade de ser aplicada, de exercer ou de produzir seus próprios efeitos jurídicos, porque se cumpriram as condições para isto exigidas.

Entendemos, que a eficácia da Lei nº 9.755/98 encontra-se relacionada a três vetores principais, quais sejam: a inexistência de sanção prevista na norma, as dificuldades de ordem operacional ligadas à implementação da *homepage* e a necessidade de se valorar adequadamente o princípio da publicidade (fundamento axiológico da Lei) em face do princípio da economicidade dos gastos públicos, o qual, por sua vez, engloba as dimensões do custo direto e do custo de oportunidade. Vejamos esses vetores.

Ora, é sabido que a estrutura da norma, segundo postulado por Hans Kelsen, contém a parte dispositiva e a sanção prevista em caso de descumprimento da parte dispositiva. Afirma, ainda, o jurista, que uma norma sem sanção é uma norma ineficaz, pois é da previsibilidade da sanção que se origina a força cogente da lei. No caso concreto sob análise, efetivamente, a Lei nº 9.755/98 não prevê sanção no caso de não realização dos comportamento por ela previstos (no caso, o Tribunal criar a *homepage* e, principalmente, os órgãos responsáveis pela divulgação das informações as tornarem acessíveis na Internet). A única exceção é a situação regulada no art. 2º, que incumbe o Tribunal de fiscalizar o cumprimento do art. 112 da Lei nº 4.320 (ver redação na Seção anterior), o qual, por sua vez, prevê uma sanção a Estados e Municípios que, na prática, encontra-se hoje em desuso e, ademais, aplica-se apenas a uma parte do total de informações que deverão integrar a *homepage*.

Um outro vetor se refere às dificuldades operacionais e ao volume de trabalho que atingem a criação da *homepage*, ainda mais em razão da exigüidade de prazo estipulada - 180 dias para a Lei entrar em vigor. Efetivamente, dependendo do tipo de implementação que se queira adotar, a viabilização da *homepage*, no prazo, estará efetivamente prejudicada, à vista da complexidade técnica e do volume de informações que deverá ser disponibilizado via Internet e cujos detalhes serão mais bem visualizados na Seção específica mais adiante.

O terceiro vetor é representado pela necessidade de harmonizar o cumprimento da Lei com o princípio da economicidade dos gastos públicos, no que se refere à evitar a realização de custos diretos muito elevados, levando em consideração, ainda, o custo de oportunidade do Tribunal em alocar recursos escassos para a execução de uma tarefa em detrimento de outras atividades mais ligadas à missão constitucional desta Corte de Contas.

O princípio da economicidade estriba-se no princípio da razoabilidade e no recente princípio erigido à condição de princípio constitucional, qual seja, o da eficiência, incorporado ao art. 37, *caput*, da Carta Magna, pela Emenda Constitucional nº 19.

Como já visto, cada norma tem uma razão de ser. Esta razão da norma (que deve sempre estar amparada nos princípios constitucionais) determina a sua aplicação em perfeita coerência com o que produz a sua existência e determina a sua eficiência. Assim não basta cumprir o plano axiológico, mas também o da eficácia.

O princípio da razoabilidade, quando utilizado na interpretação de leis, faz com que haja identidade entre a razão de ser da norma (plano axiológico) e a forma de aplicá-la (plano da eficácia).

Cármem Lúcia Antunes Rocha (op. cit.), afirma que “*por razoabilidade administrativa se há de entender, pois, a existência, fundada em norma jurídica e amparada em uma necessidade social específica, que identifique a validade de determinada prática estatal.*”

Por sua vez, o princípio da eficácia determina à Administração a prestação do serviço público com a maior utilidade e potencialidade de satisfazer as necessidades sociais, **ao menor custo**.

E o custo, aqui, deve ser entendido como o menor custo direto para a realização das atividades afetas ao órgão ou entidade, bem como o custo de oportunidade, ou seja, a opção por realizar, dentre várias tarefas simultâneas, aquela que representará maior retorno entre o valor despendido e a produção de resultados relevantes.

Sem sombra de dúvida que os esforços do Tribunal devem ser enfatizados para o alcance do efetivo desempenho de sua missão constitucional, consistindo em verdadeiro desvio de finalidade o empreendimento de gastos excessivos com o desenvolvimento de missões atípicas.

Essa noção está de acordo com o espírito da lei, porquanto a própria Comissão de Educação do Senado Federal, por meio do Parecer nº 591, de 1998, acerca do então Projeto de Lei (Volume I) assim deixou registrado:

“*Sem dúvidas que a divulgação de dados e informações relativos às contas públicas, através da criação homepage na rede de computadores Internet, contribuirá de forma efetiva, com baixo custo e sem acréscimos de despesas, para a democratização de tais informações e fiscalização dos recursos financeiros repassados às diversas Unidades da Federação, suas autarquias e outras unidades.*” (grifo nosso).

Assim sendo, para que a Lei nº 9.755/98, na parte em que não esteja corrompida pelo vício insanável de inconstitucionalidade, possa ser dotada de eficácia, é necessário que o Tribunal, ao criar a *homepage*, o faça orientado por esses vetores, adotando uma sistemática de implantação e editando uma instrução normativa (poder regulamentar) dimensionada de tal modo a gerar no mundo fático as hipóteses normativas contempladas na Lei, de uma forma exequível, com a força obrigacional amparada no poder regulamentar de que dispõe, bem como sem estrangular os prin-

cópias da economicidade (arrimados nos princípios da razoabilidade e da eficiência) e sem comprometer as demais atividades constitucionais a cargo do Tribunal (custo de oportunidade).

Dentre os cenários técnicos a serem apresentados, o Grupo indicará aquele que entender, s.m.j., como apto a contemplar da melhor maneira possível os requisitos acima indicados.

#### 4.4 VIGÊNCIA

Apenas para fins orientativos das demais etapas que se sucederão até a implantação efetiva da *homepage*, se superada a preliminar de inconstitucionalidade geral da Lei, é importante, desde logo, registrar que a Lei nº 9.755/98 entrará em vigor no dia 15 de junho de 1999, pois conta-se o prazo dos 180 dias após a publicação excluindo-se o dia 17 de dezembro (publicação oficial, no Diário Oficial da União). Assim, a *homepage* Contas Públicas deverá estar acessível via *Internet* no dia 15 de junho próximo.

#### 5. FONTES DAS INFORMAÇÕES

Após contatos com diversos órgãos da Administração Pública Federal, descritos na Seção 2 do presente relatório, verificou-se existirem, atualmente, obtíveis de forma sistemática, as seguintes informações, dentre as requeridas no art. 1º da Lei nº 9.755/98 para constarem da *homepage* Contas Públicas, a ser mantida pelo Tribunal:

- Montante de cada um dos tributos arrecadados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, I)

Os tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal – SRF, vinculada ao Ministério da Fazenda, são arrecadados mediante a emissão, pelos contribuintes, dos Documentos de Arrecadação de Receitas Federais – DARF, os quais são repassados pela rede bancária ao Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, onde são processados eletronicamente.

As informações obtidas são consolidadas no Sistema de Análise Gerencial da Arrecadação – ANGELA (vide cópia de tela do sistema no Volume I), entre outras formas, por Tributo, Unidade da Federação e Município de origem da receita, para uso pela SRF e órgãos autorizados. Além das consultas e relatórios, esse sistema possibilita a realização de apurações especiais de suas bases de dados, efetuadas pela Coordenação de Tecnologia da Informação, o que permite diversas formas de tratamento analítico do seu conteúdo.

As análises oficiais divulgadas pela SRF acerca do comportamento da arrecadação, bem como dados resumi-dos por tributo e Região Fiscal, encontram-se

atualmente disponibilizados na Rede Internet, no site <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>.

Com relação aos tributos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, os mesmos são arrecadados por meio de Guias de Recolhimento da Previdência Social, que são repassadas pelos bancos à Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, local de seu processamento eletrônico.

As informações obtidas são consolidadas, entre outras formas, por Tipo de Contribuição, Unidade da Federação e Município de origem da receita no Sistema Integrado de Séries Históricas – SINTESE, de uso da Diretoria de Arrecadação e Fiscalização e órgãos autorizados. Tal sistema possibilita a geração de relatórios (vide exemplo constante no Volume I) a partir de suas bases de dados, efetuadas pela Divisão de Sistemas e Cadastros da Coordenação Geral de Arrecadação.

Os dados oficiais divulgados pelo INSS acerca da arrecadação encontram-se atualmente disponibilizados na Rede Internet, com acesso pelo site <http://www.mpas.gov.br/13a.htm>.

- **Recursos recebidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, I)**

A execução descentralizada de programas e ações federais, bem como o repasse de recursos consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social às Unidades da Federação e aos Municípios, somente são efetuados mediante o cadastro da transferência no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, o qual também registra e controla a sua execução.

A Secretaria Federal de Controle – SFC, tomando por base os dados disponíveis no SIAFI, instituiu e mantém em ambiente de microinformática o Sistema de Gerenciamento de Convênios – SIGECONV (vide relação de campos disponíveis para consultas constante do Volume I), que possibilita tanto a realização de consultas quanto a obtenção de relatórios acerca dessas transferências de recursos.

Os arquivos desse sistema encontram-se atualmente disponibilizados na Rede Internet apenas na versão para *download*, com acesso pelo site <http://www.sfc.fazenda.gov.br>.

- **Valores de origem tributária entregues e a entregar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e a expressão numérica dos critérios de rateio (art. 1º, I)**

O Tribunal de Contas da União, conforme dispõem o Parágrafo Único do Art. 161 da Constituição Federal e o inciso VI do art. 1º da Lei nº 8.443/92, é o responsável pelo cálculo das quotas dos fundos de participação instituídos no art. 159 da Constituição.

Esta Corte, nos termos dos artigos 244 e 245 de seu Regimento Interno, fixa os coeficientes de participação referentes a cada Unidade da Federação e Municípios



com base em informações recebidas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do órgão encarregado do controle das exportações.

O Tribunal atualmente utiliza-se de sistema informatizado para o cálculo desses coeficientes, o qual também é utilizado para o registro e o acompanhamento da distribuição das parcelas aos Entes da Federação.

Os coeficientes de participação dos Entes federados nos fundos constitucionais encontram-se disponíveis para consulta na Internet, com acesso pelo *site* <http://www.tcu.gov.br>, enquanto que as cotas correspondentes a cada um podem ser visualizadas no *site* <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

- **Relatórios resumidos da execução orçamentária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, II)**

Os relatórios bimestrais acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social são publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, por intermédio da sua Coordenação Geral de Contabilidade, tomando por base a execução orçamentária registrada no Sistema SIAFI (vide modelo de dados constante do Volume I).

O SIAFI, além de consultas contábeis e orçamentárias, permite a extração do conteúdo de seus arquivos de dados, possibilitando diversos tipos de agrupamento e análise das informações disponíveis.

Para efeito de divulgação, os dados de realização de receitas e despesas são apurados e agrupados por alguns dos diversos níveis de classificação orçamentária, quais sejam, para a receita, a Natureza da Receita, e para a despesa, Poder, Órgão, Função e Programa.

As informações oficiais divulgadas pela STN, inclusive notas explicativas aos relatórios apresentados, encontram-se, entre outras, disponíveis para consulta e *download* na Internet, no *site* <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

Os relatórios bimestrais acerca da execução do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais são publicados resumidamente (consolidação por Órgão Superior e Empresa) pelo Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, a partir de informações constantes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.

Os dados oficiais divulgados pelo MOG (vide Portaria nº 364, da Secretaria Executiva do MOG, constante do Volume I), bem como a análise da execução, encontram-se atualmente disponíveis para consulta na Rede Internet, com acesso pelo *site* <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm>.

- **Balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 1º, III)**

Esse demonstrativo, instituído pelo Art. 111 da Lei nº 4.320/64, refere-se à consolidação, para as três Esferas de Governo, do quadro componente do Anexo I



do mesmo diploma, o qual, porém, encontra-se atualmente em desuso pela Administração Pública Federal, devido às modificações posteriormente ocorridas nas classificações orçamentárias.

A STN, porém, tendo em vista o cumprimento ao preceito legal supra, desenvolveu no âmbito do Sistema SIAFI o módulo “Sistema de Acompanhamento das Finanças dos Estados e Municípios – SAFEM”, para receber as informações dos entes dessas Esferas, porém as informações ali constantes carecem de confiabilidade, de vez que os dados são registrados manualmente por servidores das Delegacias Federais de Controle - DFC, e as contas contábeis daqueles Entes ainda tem que ser convertidas pela própria DFC para o padrão federal, tendo em vista a diversidade de planos de contas adotados. Tal situação torna prejudicado o cumprimento integral do quesito.

Existe, porém, na esfera federal, o “Demonstrativo de Receitas e Despesas da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, correspondente à Tabela 11 da “Execução Orçamentária do Governo Federal”, publicada pela STN, relatório de conteúdo equivalente ao solicitado, o qual se encontra disponível para consultas e *download* na Internet, no site <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

- **Orçamentos do exercício da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 1º, IV)**

O Orçamento Geral da União – OGU, em todas as suas modalidades e diversas etapas de elaboração, é processado no Sistema SIDOR (vide modelo de dados constante do Volume I), sendo seus componentes Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, ambos órgãos vinculados ao Ministério do Orçamento e Gestão – MOG.

O SIDOR permite, além das consultas efetuadas por órgãos autorizados, a realização de apurações especiais de suas bases de dados, possibilitando diversos tratamentos analíticos das informações.

Os quadros orçamentários oficiais divulgados pelo MOG, bem como as suas análises (vide exemplo no Volume I), encontram-se disponíveis para consulta e *download* na Internet, com acesso por intermédio do site <http://www.mpo.gov.br/SOF/index.htm>.

Quanto aos balanços, a STN, com base nas informações fornecidas pelo Sistema SIAFI, divulga mensalmente, em conjunto com a “Execução Orçamentária do Governo Federal”, o Balanço Orçamentário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Por sua vez, o MOG, com base nos dados contidos no Sistema SIDOR, divulga anualmente o Balanço Orçamentário do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.

Os demonstrativos correspondentes a estes balanços encontram-se disponíveis para consulta e “download” na Rede Internet, com acesso pelos *sites* <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais).

- **Resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos, e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (art. 1º, V)**

A Secretaria Especial de Administração e Patrimônio - SEAP, órgão supervisionado pelo MOG, mantém em operação o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG (vide exemplo de cópias de tela no Volume I), somente para os órgãos e entidades do Poder Executivo constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, não abrangendo nem os demais poderes nem as empresas estatais.

Esse sistema registra os resumos de contratos, e de seus aditivos, firmados com terceiros pelos órgãos e entidades vinculados àquela esfera da administração pública, não informando porém, sobre as comunicações administrativas.

Além dessa limitação, o SIASG apresenta problemas de consistência de informações, uma vez que não é obrigatório o registro do contrato no sistema para a realização de despesas por intermédio do Sistema SIAFI, o que possibilita a efetivação de gastos relativos a contratos que não estejam registrados no SIASG.

A SEAP, mesmo com os problemas de abrangência e consistência aqui apresentados, oferece acesso à versão gerencial do SIASG na Rede Internet, com ingresso pelo *site* <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp>.

- **Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 1º, VI)**

O SIASG também permite elencar as compras ali registradas pelos diversos órgãos nele operantes, porém com as mesmas limitações apresentadas no quesito anterior, e idêntico acesso pela Internet.

Assim sendo, em resumo, pode-se concluir que encontram-se acessíveis atualmente, para inclusão na *homepage* instituída pelo art. 1º da Lei nº 9.755/98, as seguintes informações:

- Montante de cada um dos tributos arrecadados pela União (art. 1º, I) – acesso pelos *sites* <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm> (tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal) e <http://www.mpas.gov.br/13a.htm> (tributos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social);
- Recursos repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (art. 1º, I) – *site* <http://www.sfc.fazenda.gov.br> (*download* do Sistema de Gerenciamento de Convênios – SIGECONV);

- Valores de origem tributária entregues e a entregar pela União, e a expressão numérica dos critérios de rateio (art. 1º, I) – sites <http://www.tcu.gov.br> (coeficientes de participação nos fundos constitucionais) e <http://www.stn.fazenda.gov.br> (quotas correspondentes a cada Ente federado);
- Relatório resumido da execução orçamentária da União (art. 1º, II) - sites <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Orçamento de Investimento das Empresas Estatais);
- Balanço consolidado das contas da União (art. 1º, III) – site <http://www.stn.fazenda.gov.br> (“Demonstrativo de Receitas e Despesas da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, correspondente à Tabela 11 da “Execução Orçamentária do Governo Federal”);
- Orçamentos do exercício da União, e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 1º, IV) - sites <http://www.mpo.gov.br/SOF/index.htm> (Orçamento Geral da União), <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Balanço Orçamentário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Balanço Orçamentário do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais);
- Resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos (art. 1º, V) – acesso somente aos dados do Poder Executivo e seus órgãos executantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por intermédio do site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, porém sem registro das comunicações); e
- Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 1º, VI) – idem ao anterior, no site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao SIASG).

## 6. CENÁRIOS TÉCNICOS

A *Internet* é a rede mundial de computadores. Ela foi concebida com base em um protocolo de comunicação chamado TCP/IP (Protocolo de Controle e Transferência/Protocolo Internet, em inglês). Este protocolo é uma espécie de “linguagem”, que permite que os mais diferentes tipos de computadores (PCs, Macs e Unix) possam se comunicar. É esta capacidade de integração que torna a Internet tão poderosa.

A organização da Internet, sob forma de malha, permite que o acesso a um computador no outro lado do \*mundo possa ser feito ao custo de uma ligação local, o que a coloca em uma posição de destaque como veículo de comunicação.

Os principais serviços oferecidos na Internet são o Correio eletrônico, a transferência de arquivos, os Grupos de discussão e a Web.

O correio eletrônico permite o envio de mensagens para qualquer usuário da rede. As mensagens ficam armazenadas nas caixas postais eletrônicas até que o destinatário resolva abrir o envelope digital e ler a mensagem.

A transferência de arquivos permite a cópia de programas gratuitos, tais como utilitários antivírus, aplicativos e jogos.

Os grupos de discussão são semelhantes a grandes clubes que reúnem pessoas com interesses semelhantes, possibilitando a troca de informações por meio de murais eletrônicos (*Usenet*) ou canais de *Chat*, onde os usuários podem trocar idéias, ao vivo, em salas eletrônicas especiais para cada assunto.

A Web (World Wide Web ou WWW) é a parte multimídia da Internet. Nela as páginas podem conter fotos, animações, trechos de vídeos e sons.

A Web é formada por milhões de lugares conhecidos como *sites*, que são mantidos por universidades, empresas, órgãos do governo e, até mesmo, por pessoas físicas.

As informações disponíveis nos *sites* estão organizadas em páginas, interligadas entre si por meio de ligações conhecidas como *links*.

O *link* pode estabelecer ligação com outra página dentro do mesmo *site* ou, até mesmo, com *sites* diferentes, podendo fazer referência a praticamente qualquer documento disponível na Internet.

A entrada principal de um *site* é a sua *homepage*, que remete a outras páginas e, por vezes, oferece ferramentas de busca para facilitar a localização de informações.

Como pode-se perceber, a Internet possui toda uma infra-estrutura cujo principal objetivo é a disseminação da informação.

Neste sentido, a Internet surge como um excelente instrumento para dar publicidade aos atos administrativos, tornando disponível aos cidadãos todas as informações essenciais sobre o funcionamento do Estado.

Ciente desta potencialidade, o Legislador estabeleceu norma dispondo sobre a criação, pelo Tribunal de Contas da União, de *homepage* na Internet para divulgação de dados e informações específicas sobre Contas Públicas.

Para implementação do disposto na Lei 9755, de 16 de Dezembro de 1998, o grupo de trabalho levantou três alternativas básicas, que foram analisadas de acordo com sua complexidade, custo e prazo de implementação.

Não obstante a insuficiência de elementos que permitissem a tradução dos parâmetros anteriormente citados em valores numéricos, as alternativas foram analisadas de forma comparativa, permitindo uma estimativa em termos globais.

## 6.1 PRIMEIRA ALTERNATIVA

A primeira alternativa consistia na coleta das informações junto às fontes responsáveis, no seu tratamento e disponibilização na Internet.

A adoção desta alternativa envolveria a alocação em tempo integral de, pelo menos, dois analistas de sistemas que seriam responsáveis pela construção da *homepage* e pela definição de toda infra-estrutura necessária à coleta, tratamento e disponibilização das informações.

Seria necessário o estabelecimento da periodicidade e do formato de encaminhamento das informações ao Tribunal, a fim de que pudessem ser carregadas no banco de dados corporativo para tratamento e acesso via Internet.

Para que as informações pudessem ser armazenadas no banco de dados corporativo do Tribunal, seria necessária a integração de todos os dados a serem coletados, entre si, e com os atualmente existentes, a fim de evitar redundâncias e falta de integridade. Desta forma, os analistas envolvidos no projeto deveriam, juntamente com a equipe de administração de dados da SEINF, modelar todas as informações requeridas na Lei 9755/98.

Este trabalho envolveria a modelagem de informações contidas em sistemas como o SIAFI, SIASG, SIDOR, SIGECONV, ANGELA e SINTESE dentre outros.

Após o trabalho de estruturação destas informações no banco de dados corporativo e a especificação dos diferentes tipos de lay-outs de dados, a serem encaminhados ao Tribunal, seria necessário o estabelecimento de entendimentos com as fontes responsáveis, para que elas encaminhassem as informações no lay-out e na periodicidade especificados.

Para que as informações encaminhadas pudessem ser incluídas no banco de dados corporativo, seria ainda necessário o desenvolvimento das rotinas de leitura e carga de dados e o sistemático acompanhamento de sua execução, o que exigiria a alocação de, pelo menos, mais um servidor.

Com a sistematização do envio e carga das informações nos computadores do Tribunal a fase de elaboração dos procedimentos de coleta de dados pode ser considerada concluída, o que não significa que as informações já estariam disponíveis para consulta na Internet.

Seria necessário, ainda, o desenvolvimento de aplicações que possibilitassem o acesso estruturado às informações, permitindo que o usuário pudesse utilizar critérios para busca e efetuar o cruzamento de informações.

É importante ressaltar que o desenvolvimento destas aplicações seria uma atividade complexa, requerendo dedicação integral dos analistas de sistemas envolvidos e ampla participação e colaboração dos servidores indicados pelas unidades do Tribunal envolvidas.

Com relação aos custos envolvidos na implementação desta primeira alternativa, é importante ressaltar a necessidade de um criterioso estudo para avaliação do volume das informações a serem armazenadas e do nível de acesso a que elas seriam submetidas. Esta análise seria fundamental para o dimensionamento da infra-estrutura de hardware e software necessária.

Em uma avaliação preliminar, pode-se afirmar que os recursos computacionais atualmente existentes no Tribunal não seriam suficientes para suportar tamanho volume de informações e a sobrecarga de processamento gerada em função de sua disponibilização na Internet.

Assim, seria necessário o investimento na aquisição de, pelo menos, mais dois computadores, que funcionariam como servidores de banco de dados e Internet,

bem como de licenças adicionais de softwares, tais como: banco de dados Oracle, sistema operacional Windows NT e outros.

Apesar de o investimento na infra-estrutura de hardware e software não ser considerado pequeno, ele representa uma parcela pouco significativa do total necessário à implementação desta alternativa, se comparado ao volume de recursos gasto na alocação de pessoal.

É importante lembrar que, além do elevado investimento inicial na criação da infra-estrutura necessária e na construção da *homepage*, será necessária a alocação permanente de, pelo menos, mais dois servidores para a manutenção da página e acompanhamento dos procedimentos de produção.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que o Tribunal estaria dependendo, para a alimentação das informações na *homepage*, de sistemas informatizados de outras instituições que, a qualquer momento, poderiam ser alterados, gerando manutenção e, conseqüentemente, mais custos.

Diante da complexidade técnica, o tempo de implementação desta alternativa inviabilizaria o cumprimento do prazo estabelecido em Lei e fugiria ao que entendemos ser o seu espírito de evitar despesas adicionais, comprometendo, portanto, o princípio da razoabilidade e da eficiência, configurando-se, portanto, numa solução antieconômica, seja em razão dos custos diretos envolvidos, seja em razão do custo de oportunidade do Tribunal, que poderia canalizar esses recursos para o desempenho das suas atividades constitucionais.

Além da complexidade de implementação, ainda existem outros aspectos como a necessidade de realização de licitação para a aquisição da infra-estrutura necessária, o que também onera o prazo de conclusão.

Uma das principais vantagens desta primeira alternativa seria a maior independência do Tribunal em relação às fontes de informações. Desta forma, o Tribunal receberia as informações no formato especificado e poderia, a partir daí, dar-lhes o tratamento desejado, sem precisar depender da cooperação de outras instituições.

## 6.2 SEGUNDA ALTERNATIVA

A segunda alternativa consistia na construção de uma *homepage* simples, contendo apenas *links* de acesso para as informações já disponibilizadas na Internet pelas fontes responsáveis.

Esta alternativa foi considerada simples, com custo e prazo de implementação relativamente pequenos.

Inicialmente, sua implementação envolveria a alocação de dois servidores da SEINF que ficariam responsáveis pela construção e manutenção da *homepage*.

O levantamento das informações requeridas na Lei e de sua disponibilidade na Internet seria feito pelos servidores designados pela SEINF, juntamente com outros servidores a serem indicados pelas unidades a que forem atribuídas responsabilidades sobre as informações solicitadas.

Os custos de implementação, neste caso, envolveriam o tempo de trabalho despendido na construção e manutenção da página, bem como a criação da infraestrutura necessária à sua hospedagem e manutenção.

Neste caso, os custos mais significativos seriam devidos ao tempo gasto na atividade de construção e manutenção da *homepage*, uma vez que o custo de hospedagem poderia ser considerado irrisório, tendo em vista tratar-se apenas de uma página que prove acesso a informações armazenadas e disponibilizadas por outras fontes.

Desta forma, não haveria necessidade de investimento em infra-estrutura, uma vez que o ambiente computacional atualmente existente seria suficiente para suportar a implementação desta alternativa.

A implementação desta segunda alternativa seria relativamente rápida, permitindo o cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei. Entretanto, estariam disponíveis apenas as informações já acessíveis nos *sites* de outras instituições, no formato por elas publicado, o que poderia não atender aos anseios do Tribunal e da sociedade.

### 6.3 TERCEIRA ALTERNATIVA

A terceira alternativa levantava a possibilidade do estabelecimento de uma parceria entre o Tribunal e as fontes responsáveis pelas informações, na qual o Tribunal construiria uma *homepage* que remeteria às informações já disponíveis e, quando necessário, promoveria entendimentos no sentido de ajustar o seu conteúdo e forma, a fim de atender aos anseios da sociedade.

Esta alternativa foi considerada simples. Entretanto, sua adoção acarretaria um maior trabalho operacional e um aumento na complexidade das relações entre o Tribunal e as fontes responsáveis pelas informações, tendo em vista a necessidade de ajustar o seu conteúdo e forma, a fim de atender à Lei.

Neste sentido, a SEINF e as unidades a que forem atribuídas estas responsabilidades deveriam não só identificar e tornar acessíveis as informações requeridas, como também avaliar seu conteúdo e forma para, quando necessário, entrar em contato com as fontes responsáveis, a fim de solicitar o seu ajuste com vistas ao atendimento da Lei.

A implementação desta alternativa envolveria a alocação de dois servidores da SEINF, responsáveis pela construção e manutenção da página, e outros servidores a serem indicados pelas unidades a que forem atribuídas responsabilidades sobre as informações requeridas na Lei.

Os custos de hospedagem e construção da *homepage*, neste caso, seriam praticamente idênticos aos da alternativa anterior. Entretanto, haveria um significativo aumento no que diz respeito ao tempo gasto no processo de análise das informações disponíveis e no estabelecimento de entendimentos, junto às fontes por elas responsáveis, a fim de adequá-las às necessidades do Tribunal e ao estabelecido na Lei nº 9.755/98.



É importante ressaltar que a adoção desta alternativa iria gerar um ônus adicional para as fontes responsáveis pelas informações, uma vez que ficaria a cargo delas a disponibilização das informações na Internet, de acordo com o formato e na periodicidade definidos pelo Tribunal. A *homepage* construída pela SEINF apenas proveria um acesso organizado a estas informações.

O tempo de implementação desta alternativa seria semelhante ao da segunda, se considerarmos que a *homepage* poderia ser construída inicialmente provendo acesso apenas às informações já disponíveis sendo, posteriormente, realizadas as adequações necessárias à melhoria da qualidade da informação e ao pleno cumprimento da Lei.

A maior dificuldade na implementação desta alternativa residiria na interação com as fontes de informações e na sua disponibilidade de recursos para implementar as solicitações efetuadas pela Tribunal.

A principal vantagem seria a diluição do ônus do tratamento e disponibilização das informações por diversas instituições, aproveitando o conhecimento e a estrutura de cada uma delas e evitando a duplicação de esforços e a redundância de informações.

Avaliando as três alternativas levantadas, o grupo de trabalho considerou esta última a mais adequada para cumprir a determinação do dispositivo legal.

A primeira alternativa, apesar da independência e flexibilidade que o Tribunal teria no tratamento das informações que lhe fossem encaminhadas, seria extremamente onerosa e complexa, gerando enorme trabalho operacional e duplicando os esforços e gastos com informatização já realizados por outras instituições.

Uma das grandes vantagens da Internet é a possibilidade de remeter a informações já existentes em outros computadores, evitando a duplicidade de armazenamento e aproveitando os recursos computacionais e o conhecimento já utilizados para o tratamento daquela informação.

Neste sentido, a primeira alternativa foi descartada, pelo grupo de trabalho, como opção viável de implementação do disposto na Lei 9755/98.

A segunda alternativa, que objetivava a construção de uma *homepage* contendo apenas *links* para as informações disponíveis, apesar de bastante simples e de fácil implementação, poderia não atender ao espírito do legislador, uma vez que muitas das informações requeridas na Lei poderiam não estar no formato adequado ou, até mesmo, nem estar disponíveis.

A terceira alternativa surge como uma evolução da segunda, na medida em que prevê a construção de uma *homepage*, contendo Links para as informações já disponíveis, e amplia o escopo de atuação do Tribunal, definindo a necessidade do estabelecimento de entendimentos com as diversas fontes de informações, a fim de solicitar, quando necessário, a disponibilização de novas informações ou a sua adequação para fins de cumprimento ao estabelecido na Lei 9755/98.

Desta forma, o grupo de trabalho considera esta alternativa a mais viável para o cumprimento do dispositivo legal, considerando a relativa simplicidade de implementação, a não duplicação de esforços, a minimização dos gastos e a



potencialidade de um trabalho cooperativo entre o Tribunal e as fontes responsáveis pelas informações.

## 7. CONCLUSÕES

Como visto na Seção 3 - Circunscrição Normativa, o objeto da Lei nº 9.755/98 é vastíssimo no que se refere à quantidade de informações que se pretende tornar acessível na Internet, na *homepage* “Contas Públicas”. Refere-se, praticamente, a toda a gestão dos recursos públicos, seja no nível da receita, seja no nível da despesa, em todas as três esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal).

O fundamento axiológico da Lei encontra amparo no princípio constitucional da publicidade, esse entendido de uma forma bastante ampla, ultrapassando aquela dimensão da publicação em órgão oficial, a qual confere aos atos administrativos a eficácia necessária.

No entanto, s.m.j, pairam sobre a norma vícios de inconstitucionalidade, quer seja em relação ao seu conteúdo como um todo, ao conferir ao TCU tarefa estranha às atribuições constantes na Carta Magna, quer seja em relação às informações sobre Estados e Municípios, Entes em relação aos quais o TCU não tem jurisdição, exceto quanto aos recursos federais repassados. Nesse ponto, pode-se afigurar possível a formulação, pelo E. Plenário, de juízo de negação do cumprimento da norma, total ou parcialmente.

Se superada a preliminar de inconstitucionalidade, resta enfrentar o quesito de cumprimento da Lei nº 9.755, conferindo-lhe a indispensável eficácia. Conforme argumentação lançada na Seção 4.3, para que a Lei nº 9.755/98, na parte em que não esteja corrompida pelo vício insanável de inconstitucionalidade (Estados e Municípios), possa ser dotada de eficácia, é necessário que o Tribunal, ao criar a *homepage*, o faça adotando uma sistemática de implantação e editando uma instrução normativa (poder regulamentar) dimensionadas de tal modo a gerar no mundo fático as hipóteses normativas contempladas na Lei, de uma forma exequível, com a força obrigacional amparada no poder regulamentar de que dispõe, bem como sem estrangular os princípios da economicidade (arrimados nos princípios da razoabilidade e da eficiência) e sem comprometer as demais atividades constitucionais a cargo do Tribunal (custo de oportunidade).

Para tanto, dentre os cenários técnicos possíveis (Seção 6), elegeu-se, como mais apto a balizar-se nesses pressupostos, aquele descrito em 6.3 TERCEIRA ALTERNATIVA, haja vista a relativa simplicidade de implementação, a não duplicação de esforços e a minimização dos gastos para a Administração como um todo.

Segundo essa sistemática, as principais fontes das informações seriam as seguintes:

- Montante de cada um dos tributos arrecadados pela União (art.1º, I) – acesso pelos *sites* <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm> (tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal) e <http://www.mpas.gov.br/13a.htm> (tributos administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social);

- Recursos repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (art. 1º, I) – site <http://www.sfc.fazenda.gov.br> (download do Sistema de Gerenciamento de Convênios – SIGECONV);
- Valores de origem tributária entregues e a entregar pela União, e a expressão numérica dos critérios de rateio (art. 1º, I) – sites <http://www.tcu.gov.br> (coeficientes de participação nos fundos constitucionais) e <http://www.stn.fazenda.gov.br> (quotas correspondentes a cada Ente federado);
- Relatório resumido da execução orçamentária da União (art. 1º, II) - sites <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Orçamento de Investimento das Empresas Estatais);
- Balanço consolidado das contas da União (art. 1º, III) – site <http://www.stn.fazenda.gov.br> (“Demonstrativo de Receitas e Despesas da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, correspondente à Tabela 11 da “Execução Orçamentária do Governo Federal”);
- Orçamentos do exercício da União, e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 1º, IV) – sites <http://www.mpo.gov.br/SOF/index.htm> (Orçamento Geral da União), <http://www.stn.fazenda.gov.br> (Balanço Orçamentário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), e <http://www.mpo.gov.br/estatais/index.htm> (Balanço Orçamentário do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais);
- Resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos (art. 1º, V) – acesso somente aos dados do Poder Executivo e seus órgãos executantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por intermédio do site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, porém sem registro das comunicações); e
- Relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta (art. 1º, VI) – idem ao anterior, no site <http://www.siasg.mare.gov.br/Default.asp> (acesso ao SIASG).

Entretanto, com relação aos dois últimos itens, não estariam incluídas as informações das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, dos órgãos e entidades dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público da União, do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União, nem de outros órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República, que não estejam vinculados a Ministérios. Assim, a Instrução Normativa que regulamentará a matéria deverá prever regra especial, nesses casos.

Apesar da impossibilidade de recuperação das informações dos Estados e Municípios, via competência normativa do TCU, o E. Plenário, se entender conveniente e oportuno envidar esforços de modo a contemplar esse tipo de dados na homepage, poderá autorizar a Presidência do Tribunal a buscá-las mediante acordos de cooperação técnica com os órgãos de controle externo desses Entes da Federação. A respeito do tema, não foi possível aprofundar a discussão, no âmbito deste

trabalho, porquanto até sua conclusão não haviam chegado respostas aos Avisos expedidos pela I. Presidência. (cf. explicitado na Seção 2).

Vislumbram-se, portanto, como medidas preliminares à implantação da sistemática ora proposta, a edição de Instrução Normativa dispoendo sobre as responsabilidades e ações que serão conferidas aos órgãos detentores das informações, bem como de Portaria, regulamentando, para a SEINF, a SAUDI e a SECON, as atribuições relativas à criação e manutenção da homepage.

## 8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Como corolário de todo o exposto, o Grupo de Trabalho propõe ao Tribunal, caso superada a preliminar de inconstitucionalidade total da Lei nº 9.755/98, que:

1 - firme entendimento no sentido de que as atribuições determinadas pela referida Lei, no que tange a tornar disponíveis os dados e informações sobre Estados e Municípios na *homepage* Contas Públicas, os quais não decorram de transferências de verbas federais, extrapolam a jurisdição do Tribunal de Contas da União, revelando-se, nesse ponto, inaplicáveis pela via da competência normativa conferida ao TCU;

2 - autorize a Presidência a intentar, junto aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, a celebração de acordos de cooperação técnica que possibilitem, de forma progressiva, o acesso a informações sobre as contas públicas dos Entes da Federação sob a jurisdição dos convenentes, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas;

3 - autorize a implementação da *homepage* Contas Públicas segundo a sistemática proposta no item 6.3, Seção 6 - CENÁRIOS TÉCNICOS, deste Relatório;

4 - expeça Instrução Normativa regulamentando, no âmbito do Poder Público Federal, a colocação em disponibilidade, na Internet, pelos órgãos jurisdicionados responsáveis, dos dados e informações a que se refere a Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas, na forma do anteprojeto constante do Anexo I;

5 - autorize a Presidência a expedir Portaria fixando atribuições às unidades técnicas subordinadas à SEGECEX, relativamente à implementação e manutenção da *homepage* Contas Públicas, conforme minuta constante do Anexo II;

6 - dê conhecimento da Decisão que vier a ser proferida, bem como da Instrução Normativa que vier a ser expedida:

a) ao Congresso Nacional;

b) à Secretaria da Presidência da República e aos Ministros de Estado em cuja Pasta constem os órgãos alcançados pelas disposições normativas da IN, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento; e

c) aos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União, da Advocacia-Geral da União, para os mesmos fins da alínea anterior.

7 - determine o arquivamento dos presentes autos.

... (assinado) NAGIB CHAUL MARTINEZ - Coordenador (Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX), PAULO ANDRÉ MATTOS DE CARVALHO (Secretaria de Informática - SEINF), CLÁUDIO HENRIQUE CORREIA (Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais - SECON) e FRANCISCO CARLOS NOVAES GALHANO (Secretaria de Auditoria e Inspeções - SAUDI).”

3. Como corolário, o Grupo de Trabalho elaborou proposta de anteprojeto de Instrução Normativa, nos seguintes termos:

**“ANTEPROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA**

.....”

4. O Relatório do Grupo de Trabalho (estudos, conclusões e propostas de textos de anteprojeto de Instrução Normativa e seu Anexo, bem como da sugestão de Portaria do Presidente do TCU) foi submetido ao exame da *Comissão Técnica de Estudos, Normas e Procedimentos sobre Controle e Fiscalização*, deste Tribunal, que julgou pertinentes algumas modificações na redação dos documentos. Discutidas tais modificações em conjunto com o Grupo de Trabalho, resultaram as seguintes propostas finais:

**“ANTEPROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA**

.....”

5. Submetido os documentos finalizados ao exame da Titular da SEGECEX, esta manifestou-se nos autos evidenciando que a proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho observou o princípio da economicidade dos recursos públicos ao elaborar um modelo de implementação e manutenção de *homepage* de modo a evitar a duplicação de trabalho uma vez que grande parte dos dados requeridos pela Lei nº 9.755/98 já existe no âmbito do Governo Federal. Restaria, então, a esta Corte regular a forma de tornar disponível tais elementos na Internet.

6. Consignou, ainda, a Titular da SEGECEX que:

*“Quanto à questão da inconstitucionalidade suscitada pelo Grupo, entendendo que o principal óbice reside no fato de o Tribunal não poder normatizar para Estados e Municípios, no que se refere aos dados e informações pertinentes à arrecadação das receitas próprias desses Entes da Federação e de seus contratos firmados bem como das compras por eles efetuados.*

*No entanto, essas informações podem ser buscadas de formas alternativas, tais como, por exemplo, via acordos de cooperação técnica firmados com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. A viabilidade dessa análise ficou prejudicada uma vez que até o prazo definido para a conclusão dos trabalhos (cf. Portaria SEGECEX nº 04/1999, inclusa no Volume I dos presentes autos) o Grupo não*

obteve resposta dos Avisos expedidos pela I. Presidência àqueles órgãos de controle externo (cf. cópias inclusas no Volume II).

*Essa dificuldade não obsta, porém, que seja implementada a proposta feita pelo Grupo, a qual satisfaria as informações relativas à esfera federal, sendo que, num momento posterior, a homepage Contas Públicas contemplaria as esferas estaduais e municipais, caso seja factível a obtenção das respectivas informações por meio do acordo de cooperação suscitado no item 2 da proposta do Grupo, acima transcrito.*

*Assim, a implementação da sistemática regulamentada pelo anteprojeto de Instrução Normativa apresentado garantiria o funcionamento da homepage, de imediato, com os dados e informações em nível federal, bem como dos recursos (constitucionais e voluntários) repassados pela União aos Estados e Municípios. Num momento posterior, seria estudada sistemática própria atinente à Estados e Municípios, (...)*

7. Ficou registrado, ainda, na manifestação da Titular da SEGECEX que as alterações promovidas nos textos elaborados inicialmente pelo Grupo foram as seguintes:

#### 7.1 Na Instrução Normativa:

- Os dados e informações relativos às transferências constitucionais serão fornecidos por três órgãos distintos: Banco do Brasil, Ministério da Fazenda e Tribunal de Contas da União, detentores primários das informações;
- A relação dos elementos informativos que deverão constar nos *sites* dos órgãos e entidades responsáveis foram deslocados, do texto da IN para o texto de um Anexo à mesma. Com isso estabelece-se maior flexibilidade de alteração (quando for necessário), o que poderá ser promovida pelo Presidente do Tribunal, mediante expedição de Portaria.

#### 7.2 Na sugestão de Portaria do Presidente:

- As atribuições de execução mais freqüente, tais como verificação da inserção de dados, contatos com órgãos para eventuais correções e proposição ao respectivo Relator das providências cabíveis em casos específicos, foram cometidas às Secretarias de Controle Externo em cuja clientela estejam incluídos os órgãos e entidades responsáveis. Fica definido à SAUDI e à SECON auxiliar a SEINF no estabelecimento da forma de apresentação dos dados e informações e na proposição de aperfeiçoamentos necessários;
- Foi previsto, também, a elaboração de relatórios periódicos a serem submetidos à Presidência, via SEGECEX.

8. Finalmente, a Titular da SEGECEX, (fls. 56/57) endossou as propostas de encaminhamento formuladas pelo Grupo de Trabalho no sentido de que o Tribunal:

8.1 - firme entendimento no sentido de que as atribuições determinadas pela referida Lei, no que tange a tornar disponíveis os dados e informações sobre Estados e Municípios na *homepage* Contas Públicas, os quais não decorram de transferências de verbas federais, extrapolam a jurisdição do Tribunal de Contas da União, reve-

lando-se, nesse ponto, inaplicáveis pela via da competência normativa conferida ao TCU;

8.2 - autorize a Presidência a intentar, junto aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, a celebração de acordos de cooperação técnica que possibilitem, de forma progressiva, o acesso a informações sobre as contas públicas dos Entes da Federação sob a jurisdição dos convenentes, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas;

8.3 - autorize a implementação da *homepage* Contas Públicas segundo a sistemática proposta no item 6.3, Seção 6 - Cenários Técnicos, do Relatório do Grupo de Trabalho;

8.4 - expeça Instrução Normativa regulamentando, no âmbito do Poder Público Federal, a colocação em disponibilidade, na Internet, pelos órgãos jurisdicionados responsáveis, dos dados e informações a que se refere a Lei nº 9.755/98, de modo a integrarem a *homepage* Contas Públicas, na forma do anteprojeto proposto;

8.5 - autorize a Presidência a expedir Portaria fixando atribuições às unidades técnicas subordinadas à SEGECEX, relativamente à implementação e manutenção da *homepage* Contas Públicas (conforme minuta constante dos autos - Anexo II do Relatório do Grupo de Trabalho);

8.6 - dê conhecimento da Decisão que vier a ser proferida, bem como da Instrução Normativa que vier a ser expedida:

a) ao Congresso Nacional;

b) à Secretaria da Presidência da República e aos Ministros de Estado em cuja Pasta estejam os órgãos alcançados pelas disposições normativas da IN, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento;

c) aos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União, da Advocacia-Geral da União, para os mesmos fins da alínea anterior.

8.7 - determine o arquivamento dos presentes autos.

É o Relatório.

## PARECER

9. Este processo contém as providências, no âmbito desta Corte, necessárias ao cumprimento do disposto na Lei nº 9.755, promulgada em dezembro de 1998, que atribui a este Tribunal a responsabilidade de instalar e manter *homepage* na Internet sob a rubrica *Contas Públicas*.

10. O objetivo do referido diploma legal é a instituição de um sistema de divulgação, ao público em geral, de dados e informações sobre os recursos orçamentários dos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, de modo a imprimir transparência no seu gerenciamento.

11. A implementação do mecanismo em comento, franqueando acesso público a informações e dados referentes ao gerenciamento de recursos orçamentários do setor público brasileiro, merece reconhecimento por dois aspectos. Primeiro, a ousa-

dia do legislador ao transformar uma aspiração popular em algo concreto. Segundo, o caráter inovador da Lei que coloca o País em posição de vanguarda ao oferecer tal serviço de forma disciplinada, sistematizada, permanente e absolutamente sem restrição de acesso.

12. A implementação desse serviço de divulgação das *Contas Públicas* não emerge de simples devaneio do legislador inconseqüente. Trata-se, em verdade, de um processo amparado em diversos dispositivos que estabelecem preliminares de doutrina sobre divulgação das contas públicas. O espírito da divulgação dos recursos arrecadados e recebidos e a execução orçamentária está claramente expresso em dispositivos da Constituição Federal (arts. 37, *caput* e §1º; 162, *caput*; e 165, § 3º), da Lei Federal nº 4.320/64 (arts. 111 e 112) e da Lei nº 8.666/93 (arts. 16 e 61).

13. O principal antecedente é a Lei nº 4.320/64 que deu ao nosso País uma estrutura orçamentária nova, moderna, sistematizada e sobretudo altamente gerencial. Aquela Lei introduziu no Brasil novos conceitos de orçamento e contabilidade públicos, todos respaldados nos princípios da transparência e publicidade fixados para Administração Pública.

14. Quanto ao mérito da matéria, em exame, quero inicialmente ressaltar os esforços despendidos pelo Grupo de Trabalho que procedeu estudos e propôs a estrutura da *homepage Contas Públicas*. Composto por servidores da SAUDI, SECON, SEINF e SEGECEX, a equipe ofereceu um trabalho de alta qualidade, esmerado pela objetividade das conclusões e propostas.

15. Nos documentos encaminhados pela SEGECEX, que coordenou o trabalho, estão evidenciadas duas questões: a) a definição do TCU, órgão federal, como gerente do serviço de divulgação que inclui dados dos Estados e Municípios; b) o modelo operacional da *homepage*.

16. Em relação à primeira questão, surgem dúvidas sobre o fato da Lei submeter igualmente as três esferas de governo à divulgação de dados e informações num sistema único, a *homepage*, independente dos eventuais sistemas já em funcionamento ou em uso, o que induz questionar-se a constitucionalidade da Lei nº 9.755/98 que conferiu ao TCU atribuição não contemplada na Constituição Federal, quando estabeleceu aparente avanço do controle e fiscalização exercidos por esta Corte sobre o gerenciamento orçamentário exercido pelos Estados e Municípios. Em síntese, a aventada inconstitucionalidade da Lei nº 9.755/98 singe a dois fatos concretos:

- Dá, a esta Corte, atribuição nova, não inclusa na relação explicitada na Constituição Federal (arts. 70 e 71);
- Outorga, ao TCU, prerrogativa de fixar normas para Estados e Municípios, o que não tem guarida nos dispositivos constitucionais.

17. Considero que a Lei, ao imprimir responsabilidade aos Estados e Municípios em oferecer dados e informações sobre contas, o fez em complemento a normas já existentes no mesmo direcionamento (Lei nº 4.320/64, Decreto-lei nº 200/67, Constituição Federal e Lei nº 8.666/93). Neste particular não se pode atrelar à Lei nº 9.755/98 caráter de inconstitucionalidade. Entretanto, a questão emerge quando examinada



a prerrogativa dada o TCU para coordenar a montagem e manutenção da *homepage* por ser esta Corte órgão de controle externo cujo domínio se restringe aos órgãos e entidades da esfera federal, com alcance aos Estados e Municípios restritos ao dinheiro originário da União. Neste particular invoco a figura do controle e fiscalização atrelada ao TCU pela Constituição Federal (art. 71). Comparando-a ao que estabeleceu a Lei nº 9.755/98, resta-me concluir por não serem conflitantes.

18. Aquela constelação de atribuições dadas pela Constituição Federal consubstancia o controle e fiscalização, que devem ser exercidos pelo TCU em nome do Congresso Nacional. A competência dada pela Lei nº 9.755/98 não se afigura como controle e fiscalização, mas sim como prestação de serviço. Ao exercitar as competências fixadas na Constituição, deve o Tribunal apreciar, estabelecer juízo, com poder de condenação, inclusive. Em relação à atribuição dada pela Lei nº 9.755/98, o Tribunal apenas coordenará um serviço de divulgação de dados e informações. Neste caso não controla, não fiscaliza, não julga, não condena.

19. Considero que, no seu real sentido, a Lei nº 9.755/98 não determina ao TCU divulgar dados e informações dos Estados e Municípios. Tal divulgação já esta fixada nos normativos já referidos. Ao Tribunal é dada competência para implementar e gerenciar *homepage* para que a divulgação possa ser estendida à *Internet*, portanto, uma mera prestação de serviço. A obrigação e prerrogativa da divulgação continua sendo dos Estados e Municípios.

20. Por outro lado, o conceito de controle externo atrelado à existência do TCU não é restrito a ponto de compreender somente atividades fiscalizatórias e suas derivações (apreciação, julgamento e condenação). Deve-se entender as atribuições deste Tribunal de forma mais abrangente a ponto de se incluir a prestação de serviços nos planos normativo, educativo e da divulgação, o que é compatível com a responsabilidade maior do Poder Legislativo ao qual pertence este Tribunal.

21. Parece-me que a questão não é entender a Lei nº 9.755/98 como inconstitucional, mas aceitá-la como um reforço a um conjunto de normas já existentes, dando cunho prático ao disposto nos arts. 37, *caput*, 162, *caput*, e 165, § 3º, da Constituição Federal. Entendo que a operacionalização desse novo sistema não revela intromissão do TCU nas contas dos Estados e Municípios, pois trata-se de mera coordenação para disponibilizar informações já existentes nesses níveis de governo, sem qualquer característica de fiscalização sobre os mesmos.

22. O único comando da Lei nº 9.755/98 que envolve, de fato, controle externo, por determinar atividade de fiscalização, é o seu art. 2º que reza, in verbis:

*“Art. 2º O Tribunal de Contas da União fiscalizará o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964.”*

23. Por sua vez a Lei nº 4.320/64 estabelece o seguinte, verbis:

*“Art. 111 O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados,*



*Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.*

*Art. 112 Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior.*

***Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.”***

24.O aspecto crítico da Lei nº 9.755/98 é o comando estabelecido no seu artigo 3º que induz o TCU a expedir recomendações técnicas para os Estados e Municípios oferecerem dados e informações para o novo sistema de divulgação, o que esbarra nos limites constitucionais das prerrogativas desta Corte, apenas isso. Entretanto, este aspecto pode ser contornado na medida em que o TCU vai apenas coordenar um serviço de disponibilização de dados e informações e tal serviço poderá ser aberto à adesão daqueles níveis de governo, para que eles realizem a divulgação ordenada pelas Leis nºs. 4.320/64 e 8.666/93, além da própria Constituição Federal.

25.Ademais, a aproximação do TCU com os governos regionais já vem ocorrendo no plano do controle, fiscalização e intercâmbio na área de treinamento operacional, mediante os convênios e acordos de cooperação. Essa aproximação poderá ser ampliada para abranger as atividades previstas para a manutenção da *homepage*. Neste sentido propugno que as ligações desta Corte com os níveis estadual e municipal se dê, não mediante acordo com os Tribunais, mas sim com os Governadores de Estado e os Prefeitos Municipais. A razão pela qual dirirjo da proposta endossada pela SEGECEX é que o sistema ora em discussão, não se caracteriza como atividade de controle e fiscalização (que é próprio dos Tribunais) mas sim como prestação de serviço aos órgãos e entidades dos três níveis de governo. Ao estabelecer elos de ligação com os Tribunais regionais, esta Corte estaria dando características de controle ao sistema ora em discussão, pois, os Tribunais têm essa finalidade precípua.

26.Restaria a discussão sobre o fato do TCU estar normatizando para órgãos e entidades também dos Estados e Municípios. Veja-se que a normatização se restringe às formas e tempo de apresentação dos dados e informações. O Tribunal não normatizará sobre a obrigação dos Estados e Municípios fornecerem dados e informações em relação a recursos sobre os quais não tem jurisdição. Quem ordena a divulgação de dados por parte dos Estados e Municípios é a Lei, que, como já dissemos, tem margem assegurada nesse sentido por outras leis ordinárias e pela própria Constituição Federal. Então o TCU não estará agindo sob inconstitucionalidade. Ao contrário, estará coordenando uma prestação de serviço, contribuindo, exatamente, para que se cumpra a Constituição.

27. A segunda questão levantada pela equipe, diz respeito às opções de operacionalização da *homepage*. Examinadas as implicações operacionais, foram resumidas três possibilidades de trabalho para atender os preceitos da Lei nº 9.755/98:

#### 1ª Opção

É a coleta de todos os dados e informações, sua adequação ao modelo do sistema, a alimentação do banco de dados e sua manutenção. Essa gama de atividades seria desenvolvida tão somente pelo TCU que necessitaria de forte e ampla estrutura de recursos humanos e equipamentos. A principal característica desse modelo é a elevada quantidade de dados e informações a ser manipulada pelo Tribunal.

#### 2ª Opção

Consiste na montagem de *homepage* simples contendo basicamente ligações de acesso a banco de dados existentes nos órgãos e entidades responsáveis pelos dados e informações primários (na linguagem computacional denominam-se “links”). A principal característica desse modelo é a apresentação de dados de forma não padronizada, já que muitos órgãos já implementaram *homepage* segundo seus próprios critérios. Embora seja a opção mais barata e rápida de se concretizar, resultaria em dificuldades ao público, em razão da não padronização dos dados.

#### 3ª Opção

Modelo proposto para adoção, caracteriza-se pela ação participativa entre o Tribunal e os órgãos detentores de dados e informações nas suas fontes primárias. Neste caso, o TCU elabora a *homepage* que faz ligações com os bancos de dados dos órgãos responsáveis pela geração e fornecimento ao sistema. Cabe ao Tribunal definir padrões e manter, em parceria com Entes das três esferas de governo, o sistema abastecido de dados e informações.

Esta opção intermediária, mesmo não sendo a de menor custo, nem a de maior rapidez na implementação, não produz o custo mais elevado das opções e atende ao espírito da Lei. Entretanto, exige do Tribunal sólida articulação com toda a ramificação de órgãos e entidades responsáveis pela geração de dados no que concerne aos diferentes orçamentos da União, dos Estados e Municípios. Esta opção foi escolhida pela equipe que examinou o assunto por razões técnicas de natureza operacional. Seu mérito é evitar duplicidade de atividades e esforços.

28. Pelos argumentos que expus, discordo da SEGECEX quanto a três de suas propostas:

- a) implementar a *homepage* e adotar Instrução Normativa que contemplem apenas o nível de governo federal, com base na inaplicabilidade da Lei nº 9.755/98;
- b) firmar entendimento, na deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal, no sentido da inaplicabilidade da Lei nº 9.755/98 relativamente aos Estados e Municípios;
- c) autorizar o Presidente do Tribunal intentar junto aos Tribunais de Contas regionais para, através deles, tentar obter dados e informações dos Estados e Municípios.

29. Com as devidas vênias à SEGECEX e ao Grupo de Trabalho, propugno pela implementação da *homepage* e pela adoção de Instrução Normativa que contemplem os três níveis de governo, federal, estadual e municipal.
30. Há que se considerar a dificuldade de serem incluídas, de imediato, na *homepage*, elementos relativos a todos os Municípios, em razão, principalmente, de infra-estrutura de alguns governos municipais. Por outro lado, também existe a possibilidade de que os dados e informações dos governos estaduais e municipais, não apresentarem um padrão de uniformidade.
31. Em razão dessas ponderações, é de se esperar que seja necessário um trabalho de articulação deste Tribunal no sentido de facilitar a inclusão, no menor tempo, dos órgãos não federais no processo de divulgação ora em discussão.
32. Para contornar tais dificuldades, propugno que se autorize o Presidente deste Tribunal articular-se com os Governadores dos Estados e do Distrito Federal e com os Prefeitos Municipais com vistas a participação daqueles governos na *homepage Contas Públicas*, nos moldes preconizados pela Lei nº 9.755/98. Assim, o Presidente da Corte poderá estabelecer, principalmente com os Municípios, mecanismos de ajuda no sentido de facilitar-lhes acesso à *Internet*.
33. Considerando os argumentos que alinhei, sou de opinião que se deva desconsiderar a sugestão da SEGECEX no sentido deste Tribunal firmar entendimento pela inaplicabilidade da Lei nº 9.755/98, uma vez que tal manifestação traduziria contradição no posicionamento desta Corte que implementa a *homepage* e despende esforços no sentido de buscar a adesão dos Estados e Municípios, objetivando, em última estância, o cumprimento *in totum* da referida Lei.
34. Quero registrar que recebi manifestação do ilustre Ministro Humberto Souto exatamente no sentido de que a implementação da *homepage*, e suas normas de funcionamento, devem abranger os três níveis de governos, ressaltando a possibilidade de se estabelecerem condições de auxílio aos Municípios visando sua adesão ao sistema de divulgação. Por isso, as modificações que introduzi no anteprojeto de Instrução Normativa decorrem desses entendimentos.
35. Registro, ainda, que a proposta de minuta de Portaria do Presidente do TCU (Portaria válida somente se for adotada a Instrução Normativa nos termos sugeridos) não deve ser apreciada por este Colegiado, podendo aquela autoridade receber tal documento como sugestão do Grupo de Trabalho, observadas as modificações que introduzi, também, a título de contribuição.
36. No mérito, as propostas encaminhadas pela SEGECEX, atendem aos mandamentos da Lei e estão ajustadas às condições materiais desta Corte, podendo serem implementadas porque a operacionalização da *homepage Contas Públicas* terá estrutura que permite ajustes de forma rápida, pela intervenção do Presidente desta Corte mediante expedição de Portaria. Por

isso, sou de opinião que deva o Tribunal adotar a Instrução Normativa proposta pelo Grupo de Trabalho, endossada pela SEGECEX e com modificações que introduzi com vistas à participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

37. Pelo que expus, sou de parecer que deva o Tribunal deliberar nos seguintes termos:

I - autorizar a implementação da *homepage Contas Públicas*, abrangendo os níveis de governo federal, estadual e municipal, segundo a sistemática operacional proposta na Seção 6 - Cenários Técnicos, item 6.3 - 3ª opção, do Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria SEGECEX/TCU nº 4/99;

II - adotar a Instrução Normativa que acompanha a presente Decisão, que estabelece regras para a implementação da *homepage Contas Públicas*, de que trata a Lei nº 9.755/98, bem como o seu Anexo;

III - autorizar o Presidente desta Corte:

a) promover, junto aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais, articulação visando a participação, daqueles níveis de governo, na *homepage Contas Públicas*, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98;

b) regulamentar, mediante Portaria, as atribuições das Unidades Técnicas deste Tribunal, relativamente à implementação e manutenção da *homepage Contas Públicas*;

IV - dar conhecimento da Decisão que vier a ser adotada, do Relatório e Voto que a fundamentarem, bem como da Instrução Normativa referida no item II desta proposta:

a) aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

b) à Secretaria da Presidência da República;

c) aos Ministros de Estado cujas Pastas vinculem os órgãos alcançados pelas disposições da Instrução Normativa referida no item 37.II deste Parecer, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento;

d) aos órgãos competentes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e da Advocacia Geral da União, para os mesmos fins da letra anterior;

e) aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.

V - arquivar o presente processo.

É o meu Parecer.

#### DECISÃO Nº 188/99 – TCU – PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-002.596/99-7 (Administrativo)
2. Classe de Assunto: (VII) Projeto de Instrução Normativa
3. Entidade: Tribunal de Contas da União
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SEGECEX

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

8.1 - autorizar a implementação da *homepage Contas Públicas*, abrangendo os níveis de governos federal, estadual e municipal, segundo a sistemática operacional proposta na Seção 6 - Cenários Técnicos, item 6.3 - 3ª opção, do Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria SEGECEX/TCU nº 4/99;

8.2 - adotar a Instrução Normativa e seu Anexo, que acompanham a presente Decisão, estabelecendo regras para a implementação da *homepage Contas Públicas*, de que trata a Lei nº 9.755/98;

8.3 - autorizar o Presidente desta Corte:

a) promover, junto aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais, articulação visando a participação, daqueles níveis de governo, na *homepage Contas Públicas*, nos moldes requeridos pela Lei nº 9.755/98;

b) regulamentar, mediante Portaria, as atribuições das Unidades Técnicas deste Tribunal, relativamente à implementação e manutenção da *homepage Contas Públicas*;

8.4 - dar conhecimento da presente Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como da Instrução Normativa referida no item 8.2 desta deliberação:

a) aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Luiz Carlos Hauly;

b) à Secretaria da Presidência da República;

c) aos Ministros de Estado cujas Pastas vinculem os órgãos alcançados pelas disposições da Instrução Normativa referida no item 8.2 desta deliberação, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu cumprimento;

d) aos órgãos competentes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União, para os mesmos fins da letra anterior;

e) aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.

8.5 - arquivar o presente processo.

9. Ata nº 13/99 – Plenário

10. Data da Sessão: 05/05/1999 – Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva  
Presidente

Valmir Campelo  
Ministro-Relator

---

**SEÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ –  
REQUISIÇÃO DE SERVIDORES SEM AMPARO LEGAL  
Relatório de Auditoria**

---

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I - Classe III – 1ª Câmara

TC-275.201/98-8

Natureza: Relatório de auditoria nas áreas de pessoal, contratos e licitações

Órgão: Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará

Responsável: Napoleão Nunes Maia Filho

*Ementa: Relatório de Auditoria. Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará. Áreas de pessoal, contratos e licitações. Requisições de servidores sem amparo legal. Determinações. Juntada às contas.*

RELATÓRIO

Tratam os autos de relatório de auditoria nas áreas de pessoal, contratos e licitações, relativa ao período de 01.01.98 a 22.06.98, realizada na Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará.

Tendo a equipe de Auditoria apontado a possível existência de irregularidades em requisições de pessoal feitas pelo Órgão (*fls. 6/7*), determinei que fosse ouvido o responsável, para que lhe fosse aberta oportunidade de apresentação das justificativas sobre mencionados fatos (*fl.68*), o que ocorreu, conforme *fls. 72/126* dos autos.

O exame realizado a seguir pela Senhora Analista integrante da equipe de Auditoria cingiu-se, na essência, aos seguintes tópicos:

“(…) Quanto à Licitações e Contratos a equipe não verificou nenhuma irregularidade, tendo sido constatado em Pessoal diversas irregularidades, as quais se encontram destacadas no relatório de *fls. 02/07*.

Verificou-se que, quando da decisão deste Tribunal nº 421/07-TCU-Plnário, Sessão de 16/07/97, Ata nº 26/97, exarada no processo TC-254.056/91-0, o órgão já tinha saneado as irregularidades relativas à requisições às Prefeituras de pessoas empregadas de firma particulares, desde a edição da resolutivo nº 85/93, do Conselho da Justiça Federal, devolvendo-as às suas origens, (...).

*Na presente auditoria foi constatada a existência de 95 requisitados de outros órgão ou entidades, sendo que 26 destes, não ocupam cargos em comissão ou função de confiança, contrariando o que estabelece o art. 93, parágrafo 5º da Lei 8.112/90, e art. 4º da Resolução do Conselho da Justiça Federal nº 085/93, alterada pela Resolução nº 165, de 13/06/96.*

*Foi promovida diligência ao responsável, por meio do ofício nº 467/98-SECEX/CE - fls. 69/70, em cumprimento ao Despacho exarado nos autos (fls. 68) para apresentar justificativas sobre as irregularidades argüidas no Relatório de Auditoria, tendo sido acostados aos presentes autos os elementos de fls. 72/126.*

## ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Quanto às 26 pessoas requisitadas e que não ocupam cargo em comissão ou função de confiança, tratadas no item “P”, da conclusão de fls. 06, o responsável esclarece, que ANSELMO OLIVEIRA DA SILVA, ANDREA BARBOSA BELÉM PONTES, FREDERICO JORGE DE PAIVA COSTA, MARIA CIRENE DA SILVA GUIMARÃES, MARIA JOSÉ ALMEIDA FRANCA, IVONETE LAIR LEAL MENESES, ROSANE LIMA VALENTIM, JOSÉ MAURÍCIO DOS SANTOS, ISABEL MARTINS ARAÚJO E SANDRA RÉGIA SALES SOARES, estão lotados provisoriamente na naquela Seção Judiciária, com fundamento no art. 84, parág. 2º da Lei 8.112/90, que assim dispõe:

“Art. 84 - Poderá ser concedida licença ao servidor para acompanhar cônjuge ou companheiro que foi deslocado para outro ponto do território nacional, para o exterior ou para o exercício de mandato eletivo dos Poderes Executivo e Legislativo.

Parágrafo 2º - No deslocamento de servidor cujo cônjuge ou companheiro também seja servidor público, civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, poderá haver exercício provisório em órgão ou entidade da Administração Federal direta, autárquica ou fundacional, desde que para o exercício de atividade compatível com o seu cargo.”

Para comprovar o exercício dos servidores acima naquela Seção Judiciária, encontram-se anexas as Portarias concedendo a lotação provisória dos mesmos - fls. 81/86 em consonância com o permissivo legal acima transcrito.

Portanto, é legal a situação dos referidos servidores não ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, uma vez que suas cessões se enquadram nos casos de afastamento para servir a outro órgão.

Quanto aos servidores FRANCISCO HELÁDIO GONÇALVES ANDRADE, JOSÉ ALBERTO LIMA TORRES, JOSELLE MARIA DE ALENCAR ARARIPE BASTOS, LAILTON ROCHA MELO E MÁRCIA ASSUNÇÃO DE MEDEIROS, enfatiza o responsável, “foram colocados à disposição desta Seção Judiciária com fundamento no parág. 1º do art. 3º da Resolução nº 85/93, do egrégio Conselho de Justiça Federal, em redação originária, que assim dispunha:

“Art. 2º - Os servidores efetivos dos Quadros de Pessoal do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Grau poderão ser cedidos aos seguintes órgãos e entidades da Administração Pública;



(...).

Art. 3º - A cessão prevista no artigo anterior ocorrerá, exclusivamente, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - em casos previstos em leis específicas.

Parág. 1º - Os servidores de que trata o caput do artigo anterior poderão ainda ser cedidos para ter exercício em outro órgão do Poder Judiciário da União, independentemente dos casos previstos neste artigo.”

A resolução nº 165, de 13.06.96, revogou o § 1º do art. 3º da Resolução nº 85/93, acima transcrito, a partir de então passou a ser exigida as condições previstas nos incisos I e II do art. 93, da Lei 8.112/90.

Entende aquela autoridade que tais servidores estão legalmente amparados, visto que foram cedidos antes da vigência da Resolução nº 165/96.

Não obstante a aparente situação de irregularidade que se encontram atualmente tais servidores, também entendo que não devam ser submetidos ao preceituado no art. 93, incisos I e II, da Lei 8.112/90.

Com referência aos servidores JOÃO BATISTA DE ARAÚJO CERQUEIRA, ANTÔNIA ELISA GOMES DE SOUSA, CYNTHIA DE NAZARÉ VAZ SALBÉ, DYCKERLANIO CALISTO FAMA, LISTER DE MELO SARAIVA LEÃO, LÚCIA DE SOUZA LUZ, MARCOS ANTÔNIO BELÉM PONTES, RAIMUNDO LUCENA NETO E RITA DE CÁSSIA MOTA ARAGÃO, foram cedidos por órgãos do próprio Poder Judiciário.

Esclarece o responsável que os servidores supramencionados ocupam naquele órgão cargos com atribuições similares e iguais responsabilidades aos do quadro de origem e ao pessoal daquela Seccional, tendo em vista que pertencem ao mesmo plano de cargos instituída pela Lei nº 9.421/96.

Assinala ainda, que a carência de recursos humanos no quadro de pessoal do órgão justifica a permanência desses servidores, que a presença dessa força de trabalho além de significar o aporte de valioso contingente operacional, em nada vulnera quaisquer interesses públicos.

De observar que os servidores acima citados, são originários de outras Seções Judiciárias não pertencente a 5ª Região, à exceção de Lailton Rocha Melo, Lúcia de Souza Luz e Rita de Cássia Mota Aragão que pertencem aos quadros do TRF-5ª Região, a saber:

João Batista de Araújo Cerqueira	TRF 1ª Região
Antonia Elisa Gomes de Sousa	Seção Judiciária do Maranhão
Cynthia de Nazaré Vaz Salbé	Seção Judiciária do Pará
Cynthia de Nazaré Vaz Salbé	Seção Judiciária do Pará
Dyckerlânio Calisto Fama	Seção Judiciária do Pará
Lister de Melo Saraiva Leão	Seção Judiciária do Maranhão
Lúcia de Souza Luz	TRF 5ª Região
Marcos Antônio Belém Pontes	Superior Tribunal de Justiça
Raimundo Lucena Neto	TJ Ceará
Rita de Cássia Mota Aragão	TRF 5ª Região



Assim, os servidores acima referidos pertencentes a outros órgãos e não ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, não se adequam aos estritos termos do art. 93, incisos I e II, da Lei nº 8.112/90 e nem à Resolução nº 85/96 do TRF, devendo serem devolvidos a seus órgão de origem, por absoluta inexistência de fundamentação legal.

No tocante à servidora Sâmia Maria Awada Elarrat Canto, da Seção Judiciária da Justiça Federal de Rondônia, já retornou ao órgão de origem, conforme Ofício nº 250/98 - fls. 109.

No tocante ao servidor Luis Elismar Gonçalves Martins, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça, esclarece aquela autoridade, que a solicitação foi efetivada pelo Excelentíssimo Juiz Presidente do TRF da 5ª Região, órgão para o qual foi cedido, sendo posteriormente encaminhado a Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará, portanto, em respeito a hierarquia, abstém-se de tecer quaisquer considerações.

Relativamente ao pessoal requisitado de Prefeituras, constante do item II do Relatório, em que pese a regularização daquelas pessoas requisitadas ilegalmente devolvendo-as às suas origens, conforme exposto acima, verificou-se que o órgão continua com a prática ilegal desses atos.

A esse respeito justifica o responsável que as pessoas requisitadas de Prefeitura “detêm indubitavelmente o status de servidores públicos em sentido amplo, embora careçam, como se sabe, também sem sombra de dúvidas, da nota de efetividade nas suas investiduras, que esta só se obtém, em regra, com a prévia aprovação em certames públicas seletivos.

Aduz, ainda o gestor, “Entendo, porém, com o máximo de respeito aos posicionamentos adversos, que a natureza do vínculo (celetista) que essas pessoas mantêm com as Municipalidades não tem o efeito de lhes tirar a condição de servidores públicos, pois que se trata de relação laborativa estabelecida regularmente com entidades de Direito Público Interno, sob o regime da legislação trabalhista, que é uma forma absolutamente legítima para se estabelecer de modo juridicamente válido tal relação.”

O responsável transcreve o entendimento de vários juristas a respeito do assunto, por fim, entende que “o julgamento administrativo acerca da estrita legalidade dos atos de designação de servidores municipais para o desempenho de funções de confiança, nesta Seccional, deve levar em conta o seguinte:

- (a) que os Municípios Brasileiros têm autonomia constitucional para escolher livremente o regime laborativo dos seus próprios servidores, dada a sua exclusividade normativa nos assuntos de interesse local, podendo seguramente obter pelo regime celetista, sem prejuízo da qualidade de servidores públicos municipais das pessoas assim recrutadas;
- (b) que o art. 37, V da Carta Magna, na sua redação anterior à EM 19/98, realmente previa apenas uma preferência em favor dos servidores efetivos quanto à designação para funções de confiança na estrutura de cada órgão, de sorte que não havia qualquer mácula à legalidade administrativa se a designação contemplava alguém que não ostentava essa conspícua qualidade;

- (c) que as designações apontadas pela douda auditoria do egrégio Tribunal de Contas da União são todas ela anteriores à referida mudança da norma constitucional, introduzida pela EC 19/98, que realmente tornou as funções de confiança privativas dos servidores efetivos, de modo que hoje não há mais a possibilidade da indicação de quem não é efetivo para assumir tais funções;
- (d) que a mencionada EM 19/98, sem embargo da desejável mudança que trouxe, não pode Ter aplicação retroativa, uma vez que os atos administrativos anteriores à edição (05.06.98) se apresentam ao Direito como juridicamente incensuráveis.”

A defesa apresentada quanto à requisição de pessoal de Prefeituras, não merece acolhimento, uma vez que a forma de contratação efetivada pelas prefeituras (Contrato de Prestação de serviço) não satisfaz os necessários requisitos para lhes dá a condição de servidor público - Art. 2º da Lei 8.112/90, portanto, não ocupam qualquer cargo público, são meros prestadores de serviço.

Embora o responsável tente enquadrar esse pessoal na condição de servidor, me parece que as contratações efetivadas pelas prefeituras tem a finalidade de atender interesses pessoais, haja vista, o pequeno intervalo de tempo entre o Contrato com as Prefeituras e os atos de requisições da Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará, conforme se verifica no quadro abaixo:

<i>Nome</i>	<i>Origem</i>	<i>Data Adm.Prefeitura</i>	<i>Data Exerc. Just.Fed</i>
<i>Ana Ruth Mendes Nogueira</i>	<i>Prefeitura Munic. Pacatuba</i>	<i>Sem informação</i>	<i>27/03/96</i>
<i>Christina de Moraes Mendonça</i>	<i>Prefeitura Munic. Farias Brito (contrato -fls. 25)</i>	<i>15/01/97</i>	<i>02/01/98</i>
<i>Gilvane Mª Gonçalves Leite</i>	<i>Prefeitura Munic. Aurora (Contrato de fls. 30)</i>	<i>16/01/97</i>	<i>21/05/97</i>
<i>Lucia Maria Rocha Couto</i>	<i>Prefeitura Munic. Guarimiranga (Contrato de fls. 36)</i>	<i>30/01/97</i>	<i>04/03/97</i>
<i>Maria Erlane Peixoto de Queiroz</i>	<i>Prefeitura Munic. Maracanaú (Contrato de fls. 42)</i>	<i>02/01/96</i>	<i>27/03/96</i>
<i>Virginia M.F. Carvalho de Mendonça</i>	<i>Prefeitura Munic. Tejuococa</i>	<i>01/02/96</i>	<i>27/03/96</i>

Diante do exposto, proponho que o Tribunal decida:

I - À Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará:

- 1) promover o retorno dos servidores abaixo relacionados aos seus órgãos de origem, em razão desses casos não serem enquadrados nas situações previstas no art.93, incisos I e II, da Lei 8.112/90:

<i>Nome</i>	<i>Origem</i>
<i>João Batista de Araújo Cerqueira</i>	<i>1ª Região</i>
<i>Antonia Elisa Gomes de Sousa</i>	<i>Seção Judiciária do Maranhã</i>
<i>Cynthia de Nazaré Vaz Salbé</i>	<i>Seção Judiciária do Pará</i>
<i>Dycerlanio Calisto Fama</i>	<i>Seção Judiciária do Pará</i>
<i>Lister de Melo Saraiva Leão</i>	<i>Seção Judiciária Maranhão</i>
<i>Marcos Antônio Belém Pontes</i>	<i>Superior Tribunal de Justiça</i>
<i>Raimundo Lucena Neto</i>	<i>TJCEará</i>

- 2) Abstenha-se de requisitar empregados de prefeituras que não pertençam ao quadro efetivo da entidade, anulando os atos de requisições das pessoas que relacionamos abaixo:

Ana Ruth Mendes Nogueira - Prefeitura M Pacatuba; Christina de Moraes Mendonça -Prefeitura Munic. Farias Brito; Gilvane Mª Gonçalves Leite - Prefeitura Municipal de Aurora; Ismael Aragão Silva - Prefeitura Munic. Guaramiranga; Karisa Carolina Teixeira de Sousa - Prefeitura M.Maracanaú; Luzia Maria Rocha Couto - Prefeitura Municipal Camocim; Maria Erlane Peixoto de Queiroz - Prefeitura Municipal Pereiro;

Virgínia M.F. Carvalho de Mendonça - Prefeitura Municipal Tejuçuoca.

## II - Ao TRF-5ª Região:

1) evitar a requisição de servidores de outros órgãos sem a devida adequação às hipóteses previstas no art. 93, incisos I e II, da Lei 8.112/90, como é o caso do servidor Luis Elismar Gonçalves Martins originário do Deptº Polícia Federal;

2) devolver o servidor acima citado ao seu respectivo órgão, por não preencher os requisitos do instituto da requisição.

SECEX/TCU/CE DIV2, em 21 de outubro de 1998” (fls. 127/33).

O Senhor Diretor da Divisão Técnica, a seu turno, enunciou, no essencial, os seguintes argumentos contrários à proposição da equipe de Auditoria, além de salientar que as cessões de pessoal das Prefeituras ocorreram antes da Emenda Constitucional 19/88:

“A instrução de fls. 132/133 propugna pelo retorno dos servidores federais cedidos de diversos órgãos (inciso I, item 1) e de outros cedidos de Prefeituras Municipais (item inciso I, item 2), por falta de amparo legal (art. 93, incisos I e II, da Lei nº. 8.112/90). Em relação ao inciso II, propõe, ainda, determinação ao TRF da 5ª. Região e a devolução de servidor cedido pelo Departamento de Polícia Federal.

2. Em relação ao inciso I, item “1”, retorno de servidores federais aos seus órgãos de origem, verifica-se pelo quadro abaixo que todos os requisitados foram designados para funções gratificadas, nos termos do art. 93, inciso I, da Lei nº. 8.112/90:

<i>Nome</i>	<i>Fls.</i>
<i>João Batista de Araújo Cerqueira</i>	<i>101</i>
<i>Antonia Elisa Gomes de Sousa</i>	<i>102</i>
<i>Cynthia de Nazaré Vaz Salbé</i>	<i>103</i>
<i>Dycerlanio Calisto Fama</i>	<i>104</i>
<i>Lister de Melo Saraiva Leão</i>	<i>105</i>
<i>Marcos Antônio Belém Pontes</i>	<i>107</i>
<i>Raimundo Lucena Neto</i>	<i>111</i>

3 .Argumenta o responsável que “foram cedidos por órgãos do próprio Poder Judiciário e ocupam nesta Seccional cargos com atribuições idênticas e iguais responsabilidades aos do quadro de origem e ao do pessoal desta Seção Judiciária, pois que pertencentes todos eles ao mesmo plano de cargos

instituído pela Lei nº. 9.421/96” (fls. 75, item 11). E ainda (fls. 76, item 15): “Assinalo, por me parecer de relevante ensejo, que a presença dessa força de trabalho nesta Seccional, além de significar o aporte de valioso contingente operacional de servidores, em nada vulnera quaisquer interesses públicos, máxime os da Administração Federal, porquanto se trata de pessoas já integrantes dos seus próprios quadros e no desempenho de funções absolutamente similares às dos respectivos cargos na origem”.

4. Considerando que os requisitados foram cedidos regularmente (conforme quadro acima), embora não estejam mais exercendo as funções (conforme listagem às fls. 08/16), e que pertencem ao mesmo plano de cargos instituído pela Lei nº. 9.421/96 (“ocupam nesta Seccional cargos com atribuições idênticas e iguais responsabilidades aos do quadro de origem e ao do pessoal desta Seção Judiciária”), não vulnerando quaisquer interesses públicos (o órgão de origem não requisitou o retorno dos mesmos), cremos, s.m.j., aceitáveis os esclarecimentos prestados.

5. Em relação ao item “2”, determinação para que a Seção Judiciária se abstenha de requisitar empregados de prefeituras que não pertençam ao quadro efetivo da entidade, anulando os atos de requisições de pessoas nesta condição, (...).

*10. Considerando:*

*- que os contratos de prestação de serviços, firmados entre os requisitados e as prefeituras municipais cedentes, geram vínculos laborais, embora não permanentes (ante a ausência de concurso público), com as respectivas administrações (autonomia municipal arguida na letra “a”, item 28, fls. 79);*

*11. Afigura-se-nos, s.m.j., que as requisições encontravam-se amparadas pelo ordenamento jurídico em vigor à época.*

*12. Ressalte-se que os requisitados constantes do quadro do item 5, supra, estão exercendo funções gratificadas, conforme listagem às fls. 08/16.*

*13. Em relação ao item II, em relação ao servidor Luis Elismar Gonçalves Martins, originário do Departamento de Polícia Federal, de formulação de determinação ao TRF da 5ª. Região (que não se manifestou nos presentes autos), entendemos, s.m.j., que sua cessão obedeceu às prescrições contidas no art. 93, da Lei nº. 8.112/90, segundo consta às fls. 110, uma vez que foi cedido para o TRF para ocupar cargo em comissão (sendo posteriormente encaminhado à Seccional), com ônus para o órgão de origem.*

*14. Desta forma, dissentindo da instrução de fls. 132/133, manifestamo-nos, s.m.j., pela regularidade das requisições efetivas pela Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Ceará, alvitando a juntada dos presentes*

autos às contas da unidade alusivas ao exercício de 1998, para exame em conjunto e em confronto.

À consideração superior.

SECEX/TCU/CE/2ª. DT, em 15.03.99.” (fls. 134/8).

O Senhor Secretário da Unidade Técnica, a seu turno, acostou aos autos as seguintes considerações:

“Considerando os fatos graves levantados nos autos, na área de pessoal, manifesto-me concordância parcial aos pareceres de fls. 127/133 e 134/138, para que o Tribunal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, determine:

I - à Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará:

a – que promova o retorno dos servidores a seguir relacionados aos seus órgãos de origem, uma vez que foram cessadas as razões determinantes de suas requisições, ou seja, não mais exercem cargo em comissão ou função de confiança, nos termos previstos no art. 93 da Lei 8.112/90:

Nome	Origem
João Batista de Araújo Cerqueira	1ª Região
Antonia Elisa Gomes de Sousa	Seção Judiciária do Maranhã
Cynthia de Nazaré Vaz Salbê	Seção Judiciária do Pará
Dycerlanio Calisto Fama	Seção Judiciária do Pará
Lister de Melo Saraiva Leão	Seção Judiciária Maranhão
Marcos Antônio Belém Pontes	Superior Tribunal de Justiça
Raimundo Lucena Neto	TJCEará

b- que promova o retorno das pessoas a seguir relacionados às Prefeituras Municipais de origem, uma vez que as Funções Comissionadas (FC-1 a FC-5) devem ser obrigatoriamente ocupadas por servidores da União, Estados e Municípios, nos termos do art. 93 da Lei nº 8.112/90 c/c art. 9º da Lei nº 9.421/96, e não por prestadores de serviços contratados após o advento da citada Lei nº 9.421/96, que criou as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União e do Distrito Federal e Territórios, conforme atestam os respectivos contratos particulares de prestação de serviços: Christina de Moraes Mendonça - Prefeitura Munic. Farias Brito (fls. 25 – 15/01/97); Gilvane Mª Gonçalves Leite - Prefeitura Municipal de Aurora (fls. 30- 16/01/97); Karisa Carolina Teixeira de Sousa - Prefeitura M. Maracanaú (fls. 42- 01/04/98); Luzia Maria Rocha Couto - Prefeitura Municipal Camocim (fls. 47- 30/01/97);

c – que, doravante, observe as normas legais no preenchimento das Funções Comissionadas, em especial a EC nº 19/98 e a Lei nº 9.421/96.

II – ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF/5ª Região, que promova o retorno do servidor Luis Elismar Gonçalves Martins ao Depto. de Polícia Federal, do Ministério da Justiça, uma vez que foram cessadas as razões

determinantes de sua requisição, ou seja, não mais exerce cargo em comissão ou função de confiança, nos termos previstos no art.93 da Lei 8.112/90;

III- com fulcro no art. 194 do RI do Tribunal, a juntada dos autos às contas da Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Ceará, para exame em conjunto e em confronto.

Encaminhe-se os autos ao nobre Ministério Público e, em seguida, ao Exmo. Sr. Ministro-Relator Humberto Souto.

SECEX/TCU/CE, em 24 de Março de 1999” (fls. 139/40).

O Ministério Público junto a este Tribunal emitiu Parecer no sentido de ser feito acréscimo à relação proposta pelo Senhor Secretário:

“1) dos servidores em situação irregular e que devem retornar ao órgão de origem (letra a), os servidores Francisco Heládio Gonçalves Andrade, José Alberto Lima Torres, Joselle Maria de Alencar Araripe Bastos e Márcia Assunção de Medeiros; e

2) daqueles em situação irregular e que devem retornar às prefeituras de origem (letra b) as seguintes pessoas: Ana Ruth Mendes Nogueira, Ismael Aragão Silva, Maria Erlane Peixoto de Queiroz e Virgínia Maria Farias Carvalho de Mendonça.” (fl. 143).

Em 28.04.99, foi protocolada na Secex-CE/TCU requisição subscrita pelo Dr. Alessandro Wilckson Cabral Sales, digníssimo Procurador da República (*fl. 1-Volume I*), de cópia autenticada de todo o processo, que foi encaminhada ao meu Gabinete, tendo em vista estarem os autos conclusos para apreciação pelo Colegiado.

É o relatório.

## VOTO

Relativamente ao caso tratado nos autos, quanto à requisição de servidores públicos federais, entendo que somente há amparo legal para os abrangidos pelo § 2º do artigo 84 da Lei nº 8.112/90. As demais situações não encontram respaldo na Lei, pois os funcionários não foram requisitados para cargos em comissão ou função de confiança, condição necessária para a consecução da almejada cessão.

Quanto ao pessoal requisitado às Prefeituras, também não pode prosperar a pretensão, pois eles não são funcionários municipais *stricto sensu*. São, como demonstrado nas instruções transcritas parcialmente no Relatório que antecede este Voto, meros prestadores de serviço das Prefeituras.

Observo que o Senhor Secretário limitou a determinação de retorno de pessoal, referente às cessões efetuadas pelas Prefeituras, aos que tiveram juntados pela equipe de Auditoria os respectivos contratos de prestação de serviço. Contudo, a audiência do responsável foi para que apresentasse justificativas quanto à “*existência de requisitados de Prefeituras Municipais sem que detenham condição de servidores*”

*públicos, tendo apenas um contrato de prestação de serviço com essas municipalidades” (fl. 70).*

Da resposta apresentada, noto concordância tácita com a situação de todos os requisitados como detentores da condição de prestadores de serviço, pois não foi trazido nenhum argumento no sentido de serem pelo menos alguns deles servidores municipais de carreira.

Por essa razão, não tendo sido carreadas aos autos provas que permitam outro entendimento a respeito da situação funcional dos referidos requisitados, conclui-se serem todos desvinculados das municipalidades, devendo a determinação de retorno abrangê-los, também.

Assim, acolho proposição formulada pela Unidade Técnica, com o aditamento apresentado pelo Ministério Público junto a este Tribunal, e VOTO no sentido de que este Colegiado adote a decisão que ora submeto à sua deliberação.

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha

Trata-se de Auditoria realizada na Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará, no período de 12 a 22.6.98, tendo por escopo as áreas de licitações, contratos e pessoal.

Promovida a audiência do responsável (fls. 69/71), conforme determinado pelo eminente Ministro-Relator HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO (fls. 68), foram apresentadas as justificativas às fls. 72/80, acompanhadas dos documentos de fls. 81/126.

II

Quanto à irregularidade tratada no item I da audiência (fls. 69), relativa à existência de 23 pessoas requisitadas de outras Seções Judiciárias não pertencentes ao TRF-5ª Região, sem que exerçam cargo em comissão ou função de confiança – os servidores Lailton Rocha Melo, Lúcia de Souza Luz e Rita de Cássia Mota Aragão, incluídos entre os 26 relacionados, pertencem aos quadros do TRF-5ª Região – verifica-se a existência de diversas situações, que requerem tratamentos diferenciados.

Em relação àqueles que foram lotados provisoriamente em razão do acompanhamento de cônjuge (Anselmo Oliveira da Silva, Andréa Barbosa Belém Pontes, Frederico Jorge de Paiva Costa, Maria Cirene da Silva Guimarães, Maria José Almeida Franca, Ivonete Lair Leal Meneses, Rosane Lima Valentim, José Maurício dos Santos, Isabel Martins Araújo e Sandra Régia Sales Soares), deve ser reconhecida a regularidade dos atos, pois amparados pelo artigo 84, § 2º, da Lei n.º 8.112/90.

No tocante aos servidores João Batista de Araújo Cerqueira, Antônia Elisa Gomes de Sousa, Cynthia de Nazaré Vaz Salbê, Dycerlanio Calisto Fama, Lister de Melo Saraiva Leão, Marcos Antônio Belém Pontes e Raimundo Lucena Neto, apesar de reconhecer que exercem na Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará atribuições idênticas àquelas



desempenhadas no órgão de origem, pelo fato de o plano de cargos instituído pela Lei n.º 9.421/96 ser único para toda a Justiça Federal (vide justificativa às fls. 75), entendemos que não há amparo legal para as cessões. Com efeito, o artigo 93 da Lei n.º 8.112/90, em seus incisos I e II, somente permite a cessão para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e nos casos previstos em leis específicas, condição que esses servidores não preenchem.

*Ressalte-se que, mesmo se a cessão foi, inicialmente, regular, findo o exercício do cargo em comissão ou da função de confiança, desaparece a condição que justifica a cessão, impondo-se a sua interrupção.*

Diante disso, como os servidores não estão exercendo nenhum cargo em comissão ou função de confiança nem se enquadram nas hipóteses previstas em leis específicas, sua permanência na Seccional do Ceará é irregular, devendo ser providenciado o retorno aos órgãos de origem.

De igual modo, entendemos que, mesmo no caso daqueles que foram cedidos ainda na vigência do § 1º do artigo 3º da Resolução n.º 85/93, do Conselho da Justiça Federal, e da Resolução n.º 52/92, do Superior Tribunal de Justiça, que admitiam a cessão independentemente de exercício de cargo em comissão ou função de confiança, os atos devem ser consideradas irregulares, pois contrários ao texto da Lei n.º 8.112/90.

*De fato, se as referidas normas ultrapassaram os limites da lei que pretendiam regulamentar, autorizando a cessão em situações não previstas legalmente, não podem servir para legitimar os atos praticados. Estão nessa situação os servidores Francisco Heládio Gonçalves Andrade, José Alberto Lima Torres, Joselle Maria de Alencar Araripe Bastos e Márcia Assunção de Medeiros.*

Quanto à servidora Sâmia Maria Awada Elarrat Canto, tendo em vista a informação prestada pelo responsável (fls. 75), corroborada pelo documento juntado às fls. 109, no sentido de que ela já retornou ao órgão de origem em julho de 1998, a questão está superada.

*No tocante ao servidor Luis Elismar Gonçalves Martins, em que pese o Sr. Juiz Federal Diretor do Foro não ter sido o responsável pela requisição, que coube ao Sr. Juiz-Presidente do TRF-5ª Região, órgão para o qual o servidor foi originalmente cedido – posteriormente, foi encaminhado à Seccional do Ceará – essa circunstância não altera o fato de que a situação do servidor seja ilegal nem impede que esta Corte determine a adoção de providência corretiva. Vale observar que, embora inicialmente o ato estivesse regular, uma vez que o servidor foi requisitado para ocupar cargo em comissão, a sua destituição desse cargo fez cessar a condição que legitimava sua requisição, fazendo-se necessário seu retorno ao órgão de origem.*

III

Quanto à irregularidade abordada no item II da audiência (fls. 69), concernente à requisição de funcionários de Prefeituras Municipais contratados a título de prestadores de serviços e que, portanto, não detêm a condição de servidores públicos, o responsável



centrou sua defesa na tese de que essas pessoas seriam servidores públicos em sentido amplo, atendendo ao contido no artigo 93 da Lei n.º 8.112/90.

Essa argumentação não merece prosperar, pois a abrangência do conceito de “servidor público” a que alude o artigo 93, está perfeitamente delineado no artigo 2º da própria Lei n.º 8.112/90, que consigna que “*para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público*”. Por sua vez, cargo público está conceituado no artigo 3º como “*o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor*”.

Assim, resta patente que a mera celebração de um contrato de prestação de serviços não empresta ao contratado a qualidade de servidor público, para que sobre ele incidam os efeitos da Lei n.º 8.112/90.

Quanto à possibilidade de aplicação da orientação adotada na Decisão n.º 518/98 – Plenário (TC-400.071/94-0) e do decidido no MS n.º 22.321-9/STF ao presente caso, conforme suscitado pelo Sr. Diretor de Divisão (fls. 135/136), entendemos que esses julgados não são aplicáveis à situação em tela.

Com efeito, no âmbito do referido Mandado de Segurança, a questão preponderante era a discussão sobre se as designações para as Gratificações de Representação de Gabinete existentes no TRT/16º restringiam-se aos servidores do próprio órgão ou se poderiam ser ocupadas por servidores requisitados ou até mesmo por pessoas sem vínculo com a Administração Pública. Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter decidido pela livre designação para o exercício dessas funções, deve-se atentar que tal julgamento baseou-se no fato de que a lei que criou tais funções não impôs quaisquer limites para seu preenchimento.

Isso não ocorre no presente caso, cujas funções são disciplinadas pela Lei n.º 9.421/96, visto que, conforme ressaltado pelo eminente Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, relator do mencionado processo, de acordo com a redação do artigo 9º e do seu parágrafo único, da Lei n.º 9.421/96, “*verifica-se que apenas as Funções Comissionadas FC-6 a FC-10 podem ser ocupadas por pessoas que não têm vínculo efetivo com a Administração Pública, pois apenas os cargos em comissão são passíveis desta ocupação. As demais funções comissionadas (FC-1 a FC-5) devem ser obrigatoriamente ocupadas por servidores da União, dos Estados ou dos Municípios, observando-se em cada caso o que dispuser o respectivo regime jurídico único*”.

*Portanto, sendo diversa a situação presente da tratada no âmbito do TC-400.071/94-0 (Decisão n.º 518/98 – Plenário), e não podendo ser configurada a condição de servidor público a partir da mera existência de contrato de prestação de serviço, permanece não elidida a irregularidade, devendo ser providenciada a revisão de todas essas requisições e o retorno dos funcionários em situação irregular às prefeituras municipais.*

#### IV

Ante o exposto, manifestamo-nos de acordo, em parte, com a proposta do Sr. Secretário de Controle Externo, às fls. 139/140, acrescentando-se na relação:

- 1) dos servidores em situação irregular e que devem retornar ao órgão de origem (letra a), os servidores Francisco Heládio Gonçalves Andrade, José Alberto Lima Torres, Joselle Maria de Alencar Araripe Bastos e Márcia Assunção de Medeiros; e
- 2) daqueles em situação irregular e que devem retornar às prefeituras de origem (letra b), as seguintes pessoas: Ana Ruth Mendes Nogueira, Ismael Aragão Silva, Maria Erlane Peixoto de Queiroz e Virgínia Maria Farias Carvalho de Mendonça

### DECISÃO Nº 116/99 - TCU – 1ª CÂMARA<sup>1</sup>

1. Processo nº: TC-275.201/98-8
2. Classe de Assunto: III - Relatório de Auditoria
3. Responsável: Napoleão Nunes Maia Filho
4. Órgão: Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: Secex-CE
8. Decisão: A Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92:

8.1 – determinar ao Excelentíssimo Senhor Dirigente da Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará que promova, no prazo de quinze (15) dias, consoante o disposto no inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal, o retorno:

- a) dos servidores a seguir relacionados aos seus órgãos de origem, uma vez que não exercem cargo em comissão ou função de confiança, nos termos previstos no art. 93 da Lei 8.112/90:

Nome	Origem
João Batista de Araújo Cerqueira	1ª Região
Antonia Elisa Gomes de Sousa	Seção Judiciária do Maranhão
Cynthia de Nazaré Vaz Salbê	Seção Judiciária do Pará
Dycerlanio Calisto Fama	Seção Judiciária do Pará
Francisco Heládio Gonçalves Andrade	Superior Tribunal de Justiça
José Alberto Lima Torres	TRF 5ª Região
Joselle Maria de Alencar Araripe Bastos	Seção Judiciária do Pará
Lailton Rocha Melo	TRF 5ª Região
Lister de Melo Saraiva Leão	Seção Judiciária Maranhão
Lúcia de Souza Luz	TRF 5ª Região
Márcia Assunção de Medeiros	Seção Judiciária da Paraíba
Marcos Antônio Belém Pontes	Superior Tribunal de Justiça
Raimundo Lucena Neto	Tribunal de Justiça do Ceará
Rita de Cássia Mota Aragão	TRF 5ª Região

1. Publicada no DOU de 26/05/99.

- b) das pessoas a seguir relacionados às Prefeituras Municipais de origem, uma vez que as Funções Comissionadas (FC-1 a FC-5) devem ser obrigatoriamente ocupadas por servidores da União, Estados e Municípios, nos termos do art. 93 da Lei nº 8.112/90 c/c art. 9º da Lei nº 9.421/96:

Ana Ruth Mendes Nogueira	Prefeitura Municipal de Pacatuba
Christina de Moraes Mendonça	Prefeitura Munic. Farias Brito
Gilvane Mª Gonçalves Leite	Prefeitura Municipal de Aurora
Ismael Aragão Silva	Prefeitura Municipal de Guaramiranga
Karisa Carolina Teixeira de Sousa	Prefeitura M. Maracanaú
Luiza (ou Luzia) Maria Rocha Couto	Prefeitura Municipal Camocim
Maria Erlane Peixoto de Queiroz	Prefeitura Municipal de Pereiro
Virgínia Maria Farias Carvalho de Mendonça	Prefeitura Municipal de Tijuçoca

8.2 – determinar ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF/5ª Região, que promova, no prazo de quinze (15) dias, consoante o disposto no inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal, o retorno do servidor Luis Elismar Gonçalves Martins ao Depto. de Polícia Federal, do Ministério da Justiça, uma vez que foram cessadas as razões determinantes de sua requisição, ou seja, não mais exerce cargo em comissão ou função de confiança, nos termos previstos no art.93 da Lei 8.112/90;

8.3 – determinar aos órgãos de Controle Interno que façam constar no Relatório de Auditoria das contas da Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região informações sobre as determinações elencadas nos itens 8.1 e 8.2;

8.4 – determinar o envio de cópia autenticada dos presentes autos ao Dr. Alessandro Wilckson Cabral Sales, digníssimo Procurador da República;

8.5 – determinar a juntada dos presentes autos às contas da Seção Judiciária da Justiça Federal do Ceará, para análise em conjunto e em confronto.

9. Ata nº 16/99 – 1ª Câmara.

10. Data da Sessão: 18/05/1999 – Ordinária.

11. Especificação do quorum:

11.1. Ministros presentes: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (na Presidência), Humberto Guimarães Souto (Relator), Homero Santos e Walton Alencar Rodrigues.

Marcos Vinícios Vilaça  
na Presidência

Humberto Guimarães Souto  
Ministro-Relator

---

**MEX - POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO FUNDO DO  
EXÉRCITO EM TÍTULOS DO TESOIRO NACIONAL**  
**Consulta**

---

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe III - Plenário

-TC-004.254/1999-6

-Natureza: Consulta.

-Interessado: Ministério do Exército.

*-Ementa: Consulta. Conhecimento. Possibilidade de os recursos do Fundo do Exército serem aplicados em títulos do Tesouro Nacional, no Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal ante a edição da Medida Provisória nº 1782-2 e o que dispõe a Portaria do Ministério da Fazenda nº 345/98. Ciência a autoridade consulente. Arquivamento do processo.*

RELATÓRIO

Por intermédio do expediente de fl. 01, o Gen. Div. Hélio Covas Pereira Filho, Diretor de Auditoria do Ministério do Exército, com o aval do Exmº Sr. Ministro de Estado do Exército, Gleuber Vieira, formula consulta a este Tribunal sobre o seguinte assunto:

*“Considerando a edição da Medida Provisória nº 1.782-2, de 11.02.99, e edições posteriores, e a publicação da Portaria do Ministério da Fazenda, nº 345, de 29.12.98, solicito a V.Sª verificar a possibilidade de os recursos do Fundo do Exército serem aplicados em títulos do Tesouro Nacional, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal”.*

2. Para a instrução da Consulta, solicitei o pronunciamento da 3ª SECEX. Fez-se então presente aos autos o lúcido parecer de fls. 8/10 do assessor Mário Luis Gurgel de Souza, com o qual está de acordo o nobre titular da referida Unidade Técnica, Dr. Carlos Nivan Maia. Os seguintes excertos da peça instrutiva passam a fazer parte integrante deste Relatório, verbis:

“DO MÉRITO

*4. Este Tribunal vem firmando entendimento no sentido de não admitir a aplicação de recursos públicos no mercado financeiro, como se depreende da Súmula nº 207 e das Decisões: 0105-10/95-P (TC 019.251/94-7); 0211-20/93-P (TC 005.019/93-1); 0639-39/98-P (TC 002.178/98-2); Relação nº 75/95, Ata nº*

37/95, mantida após Pedido de Reexame apreciado na Decisão nº 038/97 - 2ª Câmara (TC 005.750/95-4).

*SÚMULA nº 207*

*‘É vedada aos órgãos da Administração Federal Direta, às autarquias, às empresas, às sociedades de economia mista e às entidades sob seu controle acionário, bem como às Fundações supervisionadas pela União, a aplicação, em títulos de renda fixa ou em depósitos bancários a prazo, de disponibilidades financeiras, salvo - quando resultantes de receitas próprias - a aplicação em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil ou na forma que este estabelecer e sem prejuízo das respectivas atividades operacionais.’*

**Fundamento Legal**

*Constituição, art. 70, §§ 1º e 3º a 5º.*

*Decreto-lei nº 199, de 25/02/67, arts. 31, I e II, 40, I e 42.*

*Decreto-lei nº 1.290, de 03/12/73.*

*Precedentes Ausentes da Base de Decisões:*

*Proc. 011.608/79, Sessão em 05/02/80, Ata 6/80, Anexo VI, ‘in’ DOU de 15/2/80, págs. 3.117, 3.123 e 3.124.*

*Proc. 030.163/79, Sessão em 28/02/80, Ata 11/80, Anexo VII, ‘in’ DOU de 12/03/80, págs. 4.584, 4.591 e 4.592.*

*Proc. 035.978/78, Sessão em 03/07/80, Ata 44/80, Anexo VI, ‘in’ DOU de 25/07/80, págs. 14.857, 14.869 e 14.870.*

*Proc. 003.613/80, Sessão em 07/08/80, Ata 54/80, Anexo IV, ‘in’ DOU de 29/08/80, págs. 17.175, 17.182 e 17.183*

*Proc. 022.515/80, Sessão em 12/08/80, Ata 55/80, Anexo VIII, ‘in’ DOU de 08/09/80, págs. 17.803 e 17.819.*

*Proc. 037.338/79, Sessão em 21/08/80, Ata 58/80, Anexo III, ‘in’ DOU de 12/09/80, págs. 18.259, 18.266 e 18.267.*

*Proc. 036.500/79, Sessão em 21/08/80, Ata 58/80, Anexo V, ‘in’ DOU de 12/09/80, págs. 18.259, 18.268 e 18.269.*

*Proc. 022.517/80, Sessão em 26/08/80, Ata 59/80, ‘in’ DOU de 15/09/80, pág. 18.385.*

*Proc. 010.319/80, Sessão em 18/09/80, Ata 67/80, Anexo IV, 'in' DOU de 10/10/80, págs. 20.335, 20.350 e 20.351.*

*Proc. 013.140/80, Sessão em 11/12/80, Ata 90/80, Anexo VIII, 'in' DOU de 08/01/81, págs. 534, 544 e 545.*

*Procs. 036.500/79 e 034.042/80 Sessão em 07/04/81, Ata 23/81, Anexos VII e VIII, 'in' DOU de 07/05/81, págs. 8.284, 8.303 e 8.304.*

*5.Cabe mencionar que, por meio da Relação nº 75/95, Ata nº 37/95, mantida após análise do Pedido de Reexame que resultou na Decisão nº 038/97 – TCU – 2ª Câmara, foi determinado ao Ministério do Exército que se abstivesse de 'aplicar os recursos do Fundo do Exército, em títulos de renda fixa, face à ausência de amparo legal para essa prática, limitando-se a aplicar esses mesmos recursos em caderneta de poupança da Poupex, conforme autorização disposta no art. 14 da Lei nº 6.855/80'.*

*6.Como se verifica, tal posicionamento se prendeu basicamente à necessidade de expressa autorização legal para a aplicação desses recursos no mercado financeiro. Permissivo esse que somente passou a existir com a edição da Medida Provisória nº 1.782-2/99 e edições posteriores e a publicação da Portaria nº 345.*

*7.A Medida Provisória nº 1.782-2/99 e edições posteriores delegou competência ao Ministro da Fazenda para, excepcionalmente, autorizar exceções à regra que proíbe a aplicação de recursos no mercado financeiro. A Portaria nº 345, por sua vez, permitiu que tal aplicação fosse realizada com recursos do FAT e dos fundos que 'interessem à defesa nacional'. Exsurge, assim, a necessidade de nova análise das determinações até então emanadas por este Tribunal.*

*8.O instrumento previsto no art. 62 da Constituição tem força de lei e, portanto, pode ser considerado suficiente para suprir a carência de autorização legal. Corroborando tal entendimento, cumpre ressaltar trecho da Decisão Plenária nº 532/93/TCU, Ata nº 58, Sessão de 01.12.93, prolatada nos autos da consulta formulada pelo então Ministro da Fazenda Dr. Fernando Henrique Cardoso, in verbis:*

*Decisão 532/93 - Plenário - Ata 58/93 Processo nº TC 014.387/93-0*

*Interessado: Ministro de Estado da Fazenda, Dr. Fernando Henrique Cardoso.*

*Relator: Ministro ADHEMAR PALADINI GHISI.*

*Representante do Ministério Público: Procurador-Geral em substituição,  
Dr. Jatir Batista da Cunha.*

*Unidade Técnica: 7ª IGCE.*

*Assunto: Consulta formulada pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda  
sobre aplicabilidade das disposições contidas no art. 6º da Lei nº 7.711, de  
22.12.1988.*

*‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:*

1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos legais, para responder ao ilustre consulente que o art. 6º da Lei nº 7.711, de 22.12.1988, não respalda a expedição de Decreto pelo Poder Executivo, visando a permitir a aplicação das disponibilidades do FUNDAF no mercado financeiro, por não conter disposições expressas a respeito;

*‘2. sugerir, o exame da utilização do art. 62 da Constituição Federal para atingir o objetivo da presente consulta;’ (grifei)*

*(...)*

*Ante o exposto, propõe:*

*I – seja a presente consulta conhecida, para responder ao consulente que a Medida Provisória nº 1.782-2 (e edições posteriores) e a Portaria do Ministério da Fazenda nº 345 podem ser aplicadas ao Fundo do Exército, desde que estritamente em ações de interesse à defesa nacional e sempre sob a responsabilidade do agente responsável por tal aplicação”.*

## VOTO

Consigno, de início, que a presente Consulta deve ser conhecida por preencher os requisitos de admissibilidade, insertos no art. 216 do Regimento Interno desta Corte.

2. Perfilho o posicionamento da diligente 3ª SECEX, no sentido de que, “em existindo permissivo legal para a conduta, restaria tão somente avaliar o alcance do termo ‘interesse à defesa nacional’, para saber se o Fundo do Exército (FEx) encontra-se dentro do alcance da Portaria 345/98. Tal análise pode ser feita a partir do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, excetuando os fundos que interessavam à defesa nacional, determinou a extinção dos demais fundos que não fossem ratificados em dois anos. Ora, tendo em vista que o FEx não haver sido ratificado nem extinto, pode-se concluir haver sido alcançado pelo termo “interesse à defesa nacional”.

3.Outro fator relevante para considerar-se tal Fundo como de interesse à defesa nacional diz respeito aos objetivos estabelecidos no art. 1º da Lei nº 4.617, de 15.04.65, que assim dispõe:

“art. 1º. Fica instituído o Fundo do Exército destinado a auxiliar o provimento de recursos financeiros para o aparelhamento do Exército e para realizações ou serviços inclusive de programas de assistência social que, a juízo do Ministério da Guerra, se façam necessários, a fim de que possa o Exército dar cabal cumprimento às suas missões”.

4.Demonstrada, assim, a relação direta entre a destinação desses recursos e a defesa Nacional.

5.Analisando o assunto na assentada de 13.03.98, quando resultou a Decisão nº 038/97, assim se expressou o douto representante do Ministério Público:

“O Fundo do Exército, quando considerado pelo Congresso Nacional como de interesse à defesa nacional, teve reforçada a sua necessidade de suplementar os recursos orçamentários, nitidamente insuficientes, de modo a aumentar a operacionalidade da Força Terrestre em níveis adequados a viabilizar, destarte, as condições de cumprir eficazmente a sua missão constitucional”

Assim sendo, de acordo com o posicionamento firmado pelo órgão técnico, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à elevada deliberação deste Plenário.

## DECISÃO Nº 242/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

- 1.Processo nº: TC-004.254/99-6.
- 2.Classe: III. Assunto: Consulta.
- 3.Interessado: Exmº Sr. Ministro de Estado do Exército, Gleuber Vieira.
- 4.Unidade: Ministério do Exército.
- 5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
- 6.Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7.Unidade Técnica: 3ª SECEX.
- 8.DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostos pelo Relator, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92, DECIDE:
  - 8.1 - conhecer da presente Consulta por atender os requisitos previstos no art. 216, § 2º, do Regimento Interno, para responder à autoridade consulente que a Medida Provisória nº1.782-2 e a Portaria do Ministério da Fazenda nº 345/98 podem ser aplicadas ao Fundo do Exército, desde que estritamente em ações de interesse à defesa nacional.
  - 8.2 - dar ciência do inteiro teor desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao consulente; e
  - 8.3- determinar o arquivamento dos presentes autos.
9. Ata nº 19/99 - Plenário.

---

1. Publicada no DOU de 27/05/99.



10. Data da Sessão: 19/05/1999 - Ordinária.

11. Especificação do quorum:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

Iram Saraiva  
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha  
Ministro-Relator

---

**DNER – CORREIÇÃO ORDINÁRIA NA PROCURADORIA DO 19º  
DISTRITO RODOVIÁRIO FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL**  
**Representação**

---

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC nº: 003.839/98-2

Natureza: Representação

Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem-DNER

Interessado: Geraldo Magela da Cruz Quintão Advogado - Geral da União

*Ementa: Representação da Advocacia - Geral da União relativa a Correição Ordinária realizada na Procuradoria do 19º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, em Mato Grosso do Sul, em face da sub-rogação de contrato autorizado pela autarquia. Diligências efetuadas por este Tribunal comprovam que o termo de sub-rogação feito pela contratada não obedeceu às disposições contidas no artigo 78, VI da Lei nº 8.666/93, uma vez que, não obstante previsto no Edital de convocação, não se fez presente no contrato inicial celebrado entre aquela e a autarquia. Conhecimento. Procedente. Fixação de prazo à entidade no sentido de promover novo processo licitatório. Determinações à autarquia e à Secretaria de Controle Interno do Ministério dos Transportes. Ciência ao representante da Advocacia - Geral da União, com o envio da Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram. Juntada dos autos à Prestação de Contas do DNER, relativas ao exercício de 1998.*

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução do Sr. Assessor da 1ª SECEX, a seguir transcrita, com a qual se manifestou favorável o Sr. Secretário da Unidade Técnica.

“Trata-se de expediente enviado pelo Advogado-Geral da União, Exmo. Sr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, por meio do qual encaminha ao Tribunal, cópia do Processo nº 00406.000019/98-61, relativo a Correição Ordinária realizada na Procuradoria Distrital do 19º Distrito Rodoviário Federal – DRF, regional integrante do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

1.1 Por meio do Aviso nº 277/AGU/SG-CS/98, a autoridade informa que o envio da citada cópia decorre das constatações feitas pela Corregedoria - Geral no

curso dos trabalhos, que foram consignadas no item 6 do decorrente Relatório de Correição nº 010/98 (fls. 02).

1.2 Autuado como Representação, o presente processo foi encaminhado a esta Unidade Técnica, por força do Despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO, tendo em vista os termos do § 2º do art. 37ª da Resolução TCU nº 77/96, com a redação dada pela Resolução/TCU nº 110/98 (fls. 01).

1.3 O processo no qual foram detectadas supostas irregularidades, Processo/DNER nº 51290.000633/95-20, trata de certame licitatório para contratação dos serviços de manutenção nas rodovias BR-060/MS, trecho divisa Goiás/Mato Grosso do Sul – fronteira Brasil/Paraguai, subtrechos Sidrolândia–Nioaque e Jardim–Bela Vista, e BR-267/MS, trecho divisa São Paulo/Mato Grosso do Sul – fronteira Brasil/Paraguai, subtrecho Jardim–Porto Murtinho, cujo ato de chamamento foi o Edital de Concorrência nº 0644/95-19.

1.4 Nos termos do item 6 do seu Relatório de Correição nº 010/98, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União registra que, concluído o certame licitatório, foi firmado, em 20.12.95, o contrato PD-19-027/95-00-CE com a empresa ENGESUL – Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda., única participante habilitada da licitação, no valor inicial de R\$3.118.660,65 (três milhões, cento e dezoito mil, seiscentos e sessenta reais e sessenta e cinco centavos) e com prazo de vigência de 1.080 dias (fls. 07).

1.4.1 Em seguida informa que, em 20.11.97, a contratada solicitou ao DNER anuência para sub-rogar o contrato à empresa EMP – Engenharia, Transporte, Comércio e Construções Ltda., invocando o contido no item 26, subitem 26.2 do Edital de Concorrência nº 0644/95-19.

1.4.2 Transcrevendo a solicitação, relata que a empresa solicitante justificou o pedido com base no fato de que, em virtude da saída da sociedade do sócio, Sr. Edmur Miglioli, e a constituição efetuada por ele da empresa EMP, e como parte do acordo de sua saída, ficou sob sua responsabilidade a execução da obra objeto do Contrato PD 19-027/95-00.

1.4.3 Submetido o assunto à apreciação da Procuradoria Distrital do 19º DRF, concluiu-se, em decorrência do Parecer nº 030/97, da lavra do Procurador Autárquico, Dr. Renato Ferreira Morettini, pelo indeferimento do pleito.

1.4.4 Sempre segundo o citado Relatório, o Engenheiro Chefe do 19º DRF, não acolhendo o Parecer supracitado, encaminhou a petição da contratada ao Chefe da Divisão de Manutenção/DNER, informando que a matéria estava instruída consoante pareceres do SU.ER/19 e PD/19, os quais solicitou que considerasse.

1.4.5Recebido o processo, o Chefe da Divisão de Manutenção/DNER, Engenheiro Luiz Francisco Silva Matos, opinou pelo atendimento do pleito da contratada, instruindo seu despacho com cópias de pareceres emanados da Procuradoria-Geral da Autarquia, relativos a uma outra solicitação de sub-rogação, referente ao contrato PG 225/92 e formulada pela contratada, empresa CEPTEL Construtora Ltda.

1.4.6Naquela ocasião, a CEPTEL teve, inicialmente, sua solicitação indeferida por falta de amparo legal, conforme Parecer EOS/PG, de 12.06.97, uma vez que a mesma sequer participara do procedimento licitatório precedente, conclusão acolhida pelo Procurador-Chefe da Divisão de Consultoria e Atos Jurídicos – DCAJ/PG/DNER e pelo Procurador-Geral Substituto.

1.4.7Posteriormente, prossegue o Relatório, por meio de parecer, datado de 18.08.97, o Procurador-Chefe da DCAJ reviu seu posicionamento anterior, concluindo pelo deferimento da sub-rogação contratual pleiteada pela Construtora CEPTEL, posicionamento com o qual anuiu o Sr. Procurador-Geral do DNER, Dr. Rômulo Fontenelle Morbach.

1.4.8Dessa forma, considerando o precedente acima citado, foi determinado à Procuradoria Distrital-PD/19º DRF/MS, com a anuência do Sr. Diretor-Geral da Autarquia, Maurício Hasenclever Borges, que efetivasse a sub-rogação do Contrato PD 19-027/95-00, conforme pleiteado pela contratada, empresa Engesul – Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda.

1.5Relatados os fatos, o Relatório de Correição nº 010/98 passa a examinar os argumentos e elementos que justificaram a sub-rogação em tela. Inicialmente, crítica a revisão do Parecer do Chefe do DCAJ/DNER, Dr. Hélio Guimarães, afirmando que este apresenta sérios e prejudiciais equívocos quanto à matéria e, à guisa de elucidação, transcreve trecho do citado Parecer, que reproduzimos, **verbis:**

.....omissis.....

“Revendo o Edital de Licitação nº 18/92, precisamente às fls. 23 dos autos, item 31.3, verifiquei a possibilidade de atender a solicitação da firma CEPTEL Construtora às fls. 56 do presente processo.

Não consta no Decreto-lei nº 2.300/86 a vinculação dos participantes da licitação para que se processe transferência ou cessão de contrato.

O art. 68, inciso VI diz:

Constituem motivo para rescisão do contrato:

.....

VI- a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, exceto se admitida no edital e no contrato ou obtida prévia autorização isenta da Administração.

Desse modo, poderá o contratado, com prévia aprovação e a exclusivo critério do DNER, ceder o contrato a terceiro, em todo ou em parte, mediante Termo de Cessão, atendidas as exigências relacionadas com a capacidade e idoneidade do cessionário sob todos os aspectos previstos no edital da licitação, ficando o cessionário sub-rogado nas responsabilidades, obrigações e direitos do cedente.

A NORMA CA/DNER nº 212/876/PG, aprovada em 16/03/88 pelo Ministro dos Transportes – Proc. MT. 001501/88-17, publicada no DOU de 19/05/88, SEÇÃO I, página 8760, estabelece as condições de transferência ou cessão do contrato, in verbis:

#### SEÇÃO X DA CESSÃO OU SUBROGAÇÃO(sic)

1 - Poderá o Contratado, com prévia e expressa autorização, e a exclusivo critério do DNER, mediante ato do Conselho de Administração, sob proposta do Diretor Setorial com jurisdição sobre o contrato, ceder ou subrogar o contrato a terceiro, no seu todo ou em parte.

2 – Quando o contratado pretender fazer alguma cessão ou sub-rogação, o DNER lhe exigirá, sempre, que fundamente o pedido, indicando e comprovando as razões de força maior que o impossibilite de cumprir o contrato total ou parcialmente.

3 – Exigir-se-á, sempre, do cessionário o cabal cumprimento das exigências, relacionadas com a capacidade e a idoneidade, sob todos os aspectos, previstas no ato convocatório da licitação, ou no de sua dispensa, que originou o contrato.

4 – A cessão ou sub-rogação formalizar-se-á, uma vez autorizada, mediante a assinatura de “Termo de Cessão ou Subrogação”, lavrado na Procuradoria do DNER.

5 – O sub-rogado ou cessionário ficará, obrigatoriamente, sub-rogado nas responsabilidades, obrigações e direitos do cedente sub-rogante.

6 – As cessões ou sub-rogações serão anotadas no “Registro Cadastral” do cedente e cessionário, devendo ser levadas em consideração quando da avaliação de desempenho, em novas licitações, e da capacidade técnica de ambos.

7 – O termo de cessão deverá ser publicado no Diário Oficial da União, em extrato ou resumo.

Assim, nada impede juridicamente que se processe a transferência do citado contrato”.

1.5.1 Nos termos do Relatório em comento, não cabe invocar, no caso em espécie, o disposto no art. 68, inciso VI, do Decreto-lei nº 2.300/86, posto que este diploma legal foi revogado pelo art. 126 da Lei nº 8.666/93.

1.5.2 Além disso, prossegue, também torna-se incabível a aplicação da Norma CA/DNER nº 212/87/PG, se ela não guarda consonância com a Lei nº 8.666/93, quando esta prevê, no seu art. 41, não poder a Administração descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

1.5.3 Observa, transcrevendo as normas citadas, que, no caso em exame, o Edital de Concorrência nº 0644/95-19 prevê, nos subitens 9.3.1 e 9.3.2, apenas subcontratação parcial de etapas da obra, **verbis**:

9.3.1 – As empresas deverão participar isoladamente, permitindo-se que, para o atendimento do objeto desta licitação, se completem mediante subcontratação. Toda e qualquer subcontratação posterior à assinatura do contrato deverá ser prévia e expressamente autorizada pelo DNER.

9.3.2 – No caso de subcontratação, deverá ficar demonstrado e documentado que esta somente abrangerá etapas dos serviços, ficando claro que a subcontratada apenas reforçará a capacidade técnica da contratada, que executará, por seus próprios meios, o principal dos serviços de que trata este Edital, assumindo a responsabilidades direta e integral pela qualidade dos serviços contratados”.

1.5.4 E, à vista do que dispõe o subitem 26.2 do Edital, abaixo transcrito, observa que a empresa EMP não participou da concorrência que deu origem ao contrato em questão, sendo que nem mesmo existia à época, uma vez que o contrato foi firmado em 20.12.95 e o ato constitutivo da empresa data de 23.04.97, não havendo, portanto, que se cogitar em classificação seqüencial dos participantes habilitados, nos termos do subitem 26.2 do mencionado ato convocatório, invocado pela ENGESUL como fundamento para o pedido de sub-rogação.

“26.2 – Poderá o contratado com prévia e expressa autorização e exclusivo critério do DNER, mediante ato do Conselho de Administração, sob proposta do Diretor de Engenharia, ceder ou sub-rogar o contrato no todo ou em parte a terceiros, respeitada a preferência dos licitantes inferiormente classificados”.

1.5.5 Conclui o Relatório de Correição nº 010/98 pelo insatisfatório desempenho da Procuradoria Distrital da Autarquia – 19º DRF, ressaltando, no entanto, que as impropriedades verificadas no processo “.....não devem ser atribuídas

à PD/DNER/19º DRF, uma vez que a elas não deu causa nem concorreu para os seus resultados”.

1.5.6 Por fim, sugere que sejam cientificados o Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado dos Transportes, os Senhores Diretor-Geral e Procurador - Geral da Autarquia, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal, para adoção de procedimentos que se fizerem cabíveis e oportunos nas respectivas esferas de competências.

1.6 Consta da cópia do Processo AGU/CG nº 00406.000019/98-61, além do Relatório de Correição, cujo item 6 foi acima relatado, cópia do Processo/DNER nº 51290.000633/95-20, que trata do processo licitatório do qual foi decorrente o contrato em exame, sendo digno de destaque, dentre os seus elementos:

- a) os Capítulos I, II e III do Edital nº 0644/95-19 (fls. 27/49);
- b) o Contrato PD 19-027/95-00, juntamente com o seus 1º, 3º, 4º e 5º Termos Aditivos (fls. 50/54, 56/57, 64/65 e 97/98);
- c) a solicitação da contratada, empresa ENGESUL – Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda, feita à Diretoria de Engenharia do 19º DRF/DNER, no sentido de se autorizar a sub-rogação do Contrato PD 19-027/95-00 à empresa EMP – Engenharia, Transportes, Comércio e Construções Ltda, acompanhada de documentação pertinente (fls.66/75);
- d) o Parecer nº 030/97, da Procuradoria Distrital do 19º DRF, manifestando-se pela improcedência do pedido da contratada (fls. 79/83);
- e) o Despacho do Engº Chefe do 19º DRF/DNER, por meio do qual encaminha ao Chefe da DMn/DrER, a petição da contratada, solicitando que fossem considerados os pareceres do SvER/19 e PD/19 (fls. 84);
- f) o Despacho do Chefe da DMn/DrER, por meio do qual solicita à Sv.SOT/DMn que, tendo em vista a ocorrência de caso semelhante, que instrua o processo de petição da contratada com base no Parecer emitido pela Procuradoria – Geral, constante dos autos relativo ao processo do caso precedente (fls. 84);
- g) o Parecer EOS-PG/Junho/97, constante do Processo nº 20100.009136/92-8, inclusa a revisão do Parecer emitido pelo Chefe do DCAJ/DNER, Dr. Hélio Guimarães, com o qual anuiu o Procurador – Geral do DNER, que serviu de precedente para a autorização de sub-rogação do contrato em tela (fls. 85/91);
- h) a autorização do Diretor – Geral da Autarquia para a sub-rogação do Contrato PD 19-027/95-00 à empresa EMP – Engenharia, Transportes, Comércio e Construções Ltda (fls. 94).

## 2. ADMISSIBILIDADE

2.1 Considerando o disposto no § 1º do art. 37<sup>A</sup> da Resolução TCU nº 77/96, com as alterações introduzidas pela Resolução TCU nº 110/98, constatamos que a presente Representação atende aos pressupostos de admissibilidade consignados no art. 213 do Regimento Interno/TCU, estando, portanto, apta a que o Tribunal dela conheça.

### 3. DILIGÊNCIA AO DNER

3.1 Por força do Despacho do Relator às fls. 115, foi realizada, nos termos propostos pela instrução de fls. 109/113, diligência ao DNER com o intuito de obter o pronunciamento do Diretor-Geral daquela Autarquia quanto (fls. 116/117):

I – às conclusões constantes do item 6 do Relatório nº 010/98, relativo à Correição Ordinária realizada pela Corregedoria-Geral da Advocacia - Geral da União na Procuradoria Distrital do 19º Distrito Rodoviário Federal do DNER, no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 02 a 11 de março de 1998, no sentido de ser ilegal a sub-rogação do PD-19-027/95 à empresa EMP – Engenharia, Transporte, Comércio e Construções Ltda., bem como sobre as providências adotadas a partir do conhecimento de tais conclusões;

II – à aceitação, por parte da Autarquia, dos motivos apresentados pela empresa ENGESUL – Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda., para conceder a sub-rogação do contrato PD-19-027/95 à empresa EMP, uma vez que os contratos administrativos assinados com empresa vencedora da licitação não se vinculam à pessoa física do sócio cotista dessa empresa.

### 4. ESCLARECIMENTOS DO RESPONSÁVEL

4.1 Em atendimento, foi encaminhado o Ofício DG nº 607/98, assinado pelo Diretor-Executivo do DNER, Sr. Maciste Granha de Melo Filho, por meio do qual o responsável presta os esclarecimentos solicitados (fls. 121/124).

4.2 Citando e transcrevendo trechos de obras de renomados administrativistas, traça a distinção entre habilitação das licitantes e classificação das propostas, para contestar a conclusão dos trabalhos de correição realizada junto à Procuradoria do 19º DRF/DNER, externada no decorrente Relatório de Correição nº 010/98, dando por ilegal a sub-rogação total do objeto referente ao contrato PD –19-027/95.

4.3 Segundo o responsável, o citado relatório baseou-se no fato de que a Administração não poderia atender ao pedido da contratada, feito com base no item 26.2 do Edital, pois a sub-rogação seria à EMP – Engenharia, Transportes, Comércio e Construções Ltda, empresa que não participou do certame licitatório precedente e que sequer existia à época, não havendo, destarte, que se cogitar de classificação seqüencial dos participantes habilitados.



4.4 Contudo, prossegue o responsável, o relatório da Corregedoria-Geral/AGU consigna que apenas uma licitante foi considerada habilitada, ou seja, adquiriu o direito de apresentação de proposta, razão pela qual não se pode falar em preferência dos licitantes anteriormente classificados, pois estes inexistiam, vez que somente a vencedora ultrapassou a fase preliminar de habilitação.

4.5 Conclui o Diretor-Executivo da Autarquia que a “... inexistência de empresas classificadas afasta, por impossibilidade jurídica, a obrigatoriedade de o DNER cumprir o disposto no item 26.2 **in fine** do Edital, não se podendo, portanto, cogitar de qualquer anormalidade no entendimento fixado por esta Autarquia para o caso em exame”.

#### 5. EXAME

5.1 De forma evasiva, o responsável limitou-se a demonstrar que seria impossível cumprir o disposto no item 26.2, **in fine**, do Edital, retrotranscrito, ou seja, respeitar a preferência das licitantes inferiormente classificadas no caso de sub-rogação do contrato PD 19-027/95-00.

5.1.1 De fato, não há como respeitar a preferência das licitantes inferiormente classificadas, pois somente uma empresa foi habilitada no certame, mas, o que se questiona na sub-rogação do citado contrato à empresa EMP – Engenharia, Transporte, Comércio e Construções Ltda, não é o fato de a sub-rogada ser estranha ao certame licitatório precedente, e, sim, a fundamentação legal do ato que a autorizou.

5.1.2 O responsável omitiu qualquer comentário sobre essa questão central, exaustivamente abordada no citado Relatório de Correição/AGU/CG nº 010/98, sobre o qual foi instado a se pronunciar, preferindo o subterfúgio de um arrazoado silogístico, que não nos impede de passar a analisar a questão, considerando-se os elementos constantes dos presentes autos, da forma que se segue (v. item 3.1).

5.2 O Procurador - Chefe da DCAJ/PG, Dr. Hélio Guimarães, ao revisar seu aprova ao Parecer EOS/PG/Junho/97, concluindo pela legalidade da sub-rogação do PG 225/92-00, favoreceu, como vimos, a criação de um caso precedente que se prestou a fundamentar a autorização de sub-rogação do contrato em tela, PD 019-027/95-00.

5.2.1 Em sua primeira manifestação, contrária ao pedido de sub-rogação, o Procurador- Chefe da DCAJ/PG anuiu com o entendimento de que sub-rogar o contrato a empresa estranha ao procedimento licitatório precedente, seria contrariar o disposto no art. 40, **in fine**, do Decreto-lei nº 2.300/86, que regia o PG 225/92-00, **verbis**:

“Art. 40. A Administração não poderá celebrar o contrato, sob pena de nulidade, com preterição da origem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório.”

5.2.2 Posteriormente, revisou a sua anuência com base no argumento de que o Decreto-lei nº 2.300/86 não vinculava a transferência ou cessão do contrato à participação no processo licitatório precedente. Para evidenciar a inexistência, na lei, de tal vinculação, faz referência a exceção constante do inciso VI, **in fine**, do art. 68 do Decreto-lei nº 2.300/86 e à Seção X da Norma CA/DNER nº 212/87/PG, que transcrevemos novamente:

Art. 68 Constituem motivo para rescisão do contrato:

.....

VI- a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, exceto se admitida no edital e no contrato ou obtida prévia autorização isenta da Administração (grifo nosso).

#### SEÇÃO X DA CESSÃO OU SUBROGAÇÃO(sic)

1 - Poderá o Contratado, com prévia e expressa autorização, e a exclusivo critério do DNER, mediante ato do Conselho de Administração, sob proposta do Diretor Setorial com jurisdição sobre o contrato, ceder ou subrogar o contrato a terceiro, no seu todo ou em parte.

2 – Quando o contratado pretender fazer alguma cessão ou subrogação, o DNER lhe exigirá, sempre, que fundamente o pedido, indicando e comprovando as razões de força maior que o impossibilite de cumprir o contrato total ou parcialmente.

3 – Exigir-se-á, sempre, do cessionário o cabal cumprimento das exigências, relacionadas com a capacidade e a idoneidade, sob todos os aspectos, previstas no ato convocatório da licitação, ou no de sua dispensa, que originou o contrato.

4 – A cessão ou sub-rogação formalizar-se-á, uma vez autorizada, mediante a assinatura de “Termo de Cessão ou Sub-rogação”, lavrado na Procuradoria do DNER.

5 – O sub-rogado ou cessionário ficará, obrigatoriamente, sub-rogado nas responsabilidades, obrigações e direitos do cedente sub-rogante.

6 – As cessões ou sub-rogações serão anotadas no “Registro Cadastral” do cedente e cessionário, devendo ser levadas em consideração quando da ava-

liação de desempenho, em novas licitações, e da capacidade técnica de ambos.

7 – O termo de cessão deverá ser publicado no Diário Oficial da União, em extrato ou resumo.

5.2.3E, como já relatado, o Procurador – Chefe da DCAJ concluiu que poderia o contratado, com prévia aprovação e a exclusivo critério do DNER, ceder o contrato a terceiro, em todo ou em parte, mediante Termo de Cessão, atendidas as exigências relacionadas com a capacidade e idoneidade do cessionário sob todos os aspectos previstos no edital da licitação, ficando o cessionário sub-rogado nas responsabilidades, obrigações e direitos do cedente (v. fls. 85/91).

5.3De imediato, cumpre esclarecer que a norma citada no Parecer, o inciso VI do art. 68 do Decreto-lei nº 2.300/86, não se aplica ao contrato administrativo em exame, vez que decorrente de um processo licitatório regido pela Lei nº 8.666/93, que, nos termos de seu art. 126, revogou o referido decreto.

5.3.1 Quanto à Norma CA/DNER nº 212/87/PG, basta mencionar que o Edital nº 0644/95-19 estabelece, no item 08 do seu Capítulo II, que a citada norma interna aplica-se ao certame no que couber e não contrariar a Lei nº 8.666/93 (v. fls. 47).

5.3.2 Dessa forma, para discutirmos acerca da legalidade da sub-rogação em comento, essencial se torna verificar se a Lei nº 8.666/93 contém dispositivos que a fundamentem ou, em outras palavras, se a argumentação exposta pelo Procurador – Chefe da DCAJ/DNER, sob a égide do Decreto-lei nº 2.300, encontra respaldo na legislação vigente.

5.4A Lei nº 8.666/93 manteve, no seu art. 72, a hipótese de subcontratação parcial com a redação idêntica dada pelo revogado art. 62 do Decreto-lei nº 2.300/86, ao passo que a hipótese de rescisão contratual consignada no VI do art. 68 do referido decreto-lei, sofreu alteração com a nova redação do inciso VI do art. 78, **verbis**:

Art. 72 O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá sub-contratar partes de obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

.....

Art. 78 Constituem motivo para rescisão do contrato:

.....

VI- a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato.

5.5.Cumpre esclarecer que na subcontratação, a contratada continua a responder pelo avençado perante à Administração, transfere a terceiro apenas a

execução do objeto subcontratado, ao passo que na hipótese de cessão ou transferência a que se refere a norma retrotranscrita, a contratada, na condição de sub-rogante, cede sua posição a terceiro que assume todos os seus direitos e deveres consignados no termo contratual.

5.5.1 Esclarecemos, ainda, que o que se examina no momento, no âmbito dos contratos administrativos, é a sub-rogação decorrente da cessão ou transferência da posição da contratada, não a sub-rogação decorrente da cessão ou transferência da posição da contratante, que, sabemos, ocorre com alguma freqüência na Administração Pública.

5.6.1 Isso posto, voltemos ao exame da legalidade da sub-rogação em tela, para registrar, inicialmente, que, quando a contratada cede ou transfere sua posição a terceiro, significa que a Administração está firmando um novo contrato, efetuando uma nova contratação, em razão do caráter **intuitu personae** dos contratos.

5.6.1 Trata-se, portanto, de contratação direta, sem que a referida hipótese esteja contemplada dentre aquelas previstas para a espécie nos dispositivos concernentes do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, em especial nos seus arts. 24 e 25, o que caracteriza fuga ao devido processo licitatório.

5.6.2 Em outras palavras, admitir a hipótese de cessão ou transferência da posição da contratada dentro de um contrato administrativo, significa ignorar o princípio constitucional que rege as contratações da Administração Pública, consignado no inciso XXI do art. 37 de nossa Carta Magna, bem como fere o disposto no art. 2º da Lei nº 8.666/93, **verbis**:

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas em lei.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

5.6.3 Fere, da mesma forma, o art. 50 da citada lei, **verbis**:

“Art. 50. A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade”. (grifo nosso)

5.7 Por outro lado, cumpre traçar uma distinção entre o presente caso daquele em que a contratada, por alguns dos impedimentos previstos em lei, não pode

prosseguir na execução do avençado e a Administração, nos termos da lei, rescinde o termo contratual.

5.7.1 Neste caso é facultado à Administração a contratação direta de outra licitante, observada a ordem de classificação, para a execução do remanescente da obra ou serviço, dentro das mesmas condições estipuladas no termo rescindido. Observe que não ocorre a sub-rogação, pois o contrato foi rescindido, ocorrendo, posteriormente a lavratura de um novo contrato, decorrente de uma contratação direta com previsão legal: o inciso XI do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

5.8 Prosseguindo, passemos a considerar o argumento no sentido de que a redação dada ao inciso VI do art. 78 da Lei nº 8.666/93, acima transcrito, permite interpretação de que a cessão da posição da contratada é permitida, desde que prevista no edital e no contrato.

5.8.1 De fato, diante da confusa redação dada ao citado dispositivo, não é de se estranhar que se lhe dê tal interpretação, contudo, causaria estranheza se esse entendimento prosperasse, diante dos evidentes conflitos que ela gera, como vimos, quer com dispositivo constitucional, quer com dispositivos da Lei nº 8.666/93.

5.8.2 Se item editalício e contratual prevêem a hipótese, conflitantes estão com a lei que rege o processo licitatório e o contrato dele decorrente, e a solução é imediata, a saber, o cumprimento dos princípios que regem as contratações da Administração Pública, dispostos na Constituição Federal e na Lei nº 8.666/93.

5.8.3 Mesmo se nos limitarmos a uma simples interpretação gramatical do inciso VI do art. 78 da Lei nº 8.666/93, podemos contestar tal interpretação, pois nos parece que o legislador pretendeu classificar como passível de rescisão contratual as hipóteses não admitidas no edital e no contrato, entendendo pela restritiva, como sendo hipóteses passíveis de serem contempladas em cláusulas editalícias ou contratuais no contexto da legislação vigente.

5.8.4 Ouçamos os ensinamentos de Jessé Pereira Torres Júnior (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública – Renovar – RJ: 3ª Ed., pp78/79) ao comentar o inciso VI do art. 78 da Lei nº 8.666/93, **verbis**:

“ o fato de o texto referir-se a subcontratação e cessão totais mereceu, na vigência do Decreto - Lei nº 2.300/86, que as fazia igualmente, severa reprovação doutrinária, que inquinava de inconstitucional a disposição partindo da premissa de que a lei não poderia admiti-las, fosse quanto à execução ou ao contrato, sem malferir o princípio da igualdade e próprio dever geral de licitar, já que a transferência total carrega, implícita, a idéia de que o contratado poderia repassar para terceiro, que sequer participara do certame, a execução do contrato ou este mesmo, em sua integralidade.

Jamais nos pareceu que fosse esta a intenção do texto revogado, como não será a da lei nova. Ao referir-se ‘a subcontratação da execução do contrato e à cessão deste em caráter integral, o decreto-lei, antes, e a lei, agora, almejavam e querem, tão só, prevenir-lhes a ocorrência, para dizer que se, conquanto desautorizadas, acontecerem, constituirão motivo para rescisão do contrato (e, pois, ineficácia do subcontrato ou da cessão). As normas não pretendiam, com a alusão, admitir que o edital ou o contrato pudesse prever a subcontratação e a cessão totais. Apenas acautelaram-se para que tal hipótese não ficasse alheia à consequência prevista para a subcontratação e a cessão parciais, que é a mesma coisa: rescisão do contrato”.

5.8.5 Observe que o renomado Administrativista condenou, da mesma forma, a subcontratação total, tese compartilhada pelo não menos renomado Toshio Mukai, ao comentar sobre a subcontratação a que se refere o art. 72 da Lei nº 8.666/93 (in Contratos Públicos-RJ:Forense Universitária, 1995-p. 60), **verbis**:

“A Administração tem a faculdade de autorizar a subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, em parte, nunca total (a despeito do que possa parecer, pelo inciso VI do art. 78), desde que tal possibilidade esteja prevista no edital e no contrato. Mesmo em relação às partes subcontratada, o contratado permanece com suas responsabilidades perante à Administração (art. 72)”. (grifo nosso)

5.8.6 Ora, se vedada está a hipótese de subcontratação total, caso que dispõe de considerável atenuante, pois a contratada continuaria a responder perante à Administração pela execução do objeto subcontratado, o que dizer da cessão ou transferência em que a contratada passa a se eximir de toda e qualquer responsabilidade pela execução do objeto sub-rogado, restando à Administração exigi-la da sub-rogada, que, como quer ver aquela Autarquia, pode, inclusive, não ter tido nenhum vínculo com o certame licitatório precedente.

5.8.7 Portanto, só nos resta concluir que a Lei nº 8.666/93, com suas posteriores alterações, veda a cessão ou transferência da posição da contratada no âmbito dos contratos administrativos. Observe que essa vedação decorre da ausência de fundamentação legal para o uso de tal instituto, independente do objeto a ser sub-rogado, ou seja, ela atinge a cessão ou transferência, quer da totalidade, quer de parte do objeto contratado.

5.9 O que se poderia argumentar a favor dessa sub-rogação no âmbito dos contratos administrativos é a agilidade que o uso de tal instituto propiciaria à Administração Pública, considerando-se os custos de uma nova licitação, o prazo razoável requerido para o seu término e as consequências, muitas vezes danosas, da interrupção na prestação dos serviços ou execução das obras.

5.9.1 Há que se considerar esse argumento com cautela, pois a Lei nº 8.666/93 prevê hipóteses de impedimento da contratada e estabelece medidas alternativas viáveis para a contratante da Administração Pública, inclusive, como vimos anteriormente, no caso de rescisão contratual, com a possibilidade de se contratar diretamente o remanescente dos serviços ou obra, nos termos do inciso XI do art. 24 da citada lei.

5.9.2 Obviamente, se esgotadas todas as hipóteses alternativas e o órgão ou entidade contratante se vê obrigado a abrir novo procedimento licitatório, danos e custos adicionais poderão advir, contudo, somente em casos extremos serão de proporções consideráveis, dignos de atenção especial.

5.9.3 Ao que tudo indica, caso extremo foi tido pela lei, aquele que envolve contrato de concessão ou permissão de serviço público. É o que se depreende da leitura do art. 27 da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e prestação de serviços públicos, **verbis**:

Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o **caput** deste artigo o pretendente deverá:

I- atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II- comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor”.

5.9.4 Como se vê, o dispositivo transcrito é claro em admitir a hipótese de cessão da posição da concessionária no contrato de concessão, desde que obtida a anuência da Administração. Entendemos que o motivo dessa exceção decorre, provavelmente, das características peculiares dos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos, notadamente:

a) da alta probabilidade de ocorrência de impedimento da concessionária ou permissionária, em decorrência do longo período de vigência do contrato, normalmente, de 25 a 30 anos, prorrogáveis por igual período;

b) dos custos administrativos da abertura de um novo processo licitatório dessa natureza, dada a sua complexidade, que requer um longo tempo para a sua conclusão, muitas vezes dilatado pelas pejejas judiciais envolvendo o certame licitatório; e

c) da interrupção na prestação dos serviços, necessária à conclusão do novo processo licitatório, acarretando danos à população, em particular, aos usuários dos referidos serviços.

5.9.5 Interessante notar o caráter excepcional dado pela norma a essa sub-rogação e a preocupação do legislador em minimizar os riscos para a Administração, de se contratar com alguém que, inclusive, pode não ter participado da licitação precedente, quando impõe condições à pretensa sub-rogada para obtenção da anuência, similares às aquelas exigidas em um certame licitatório, dentro da fase de habilitação das concorrentes.

5.9.6 O conflito existente entre o que dispõe a Lei nº 8.666/93 e o dispositivo da Lei nº 8.987/95 acima transcrito, sabemos, é resolvido em favor da especificidade da norma, ou seja, no âmbito dos contratos de concessão e permissão de serviços públicos, aplica-se o dispositivo da Lei nº 8.987/95.

5.9.7 O que podemos concluir a essa altura do exame é que, embora se possa defender a cessão ou transferência da posição da contratada, desde que devidamente motivada, por propiciar uma maior agilidade à Administração, a verdade é que a única interpretação possível da lei é de que a regra geral a veda, por conflitar frontalmente com os princípios de contratação da Administração Pública, consignados no art. 37, inciso XXI, da Carta Magna e no art. 2º da Lei nº 8.666/93.

5.9.8 Parece preferir, a legislação vigente, eleger os casos nos quais entende ser de interesse da Administração, que seja aberta a possibilidade de se autorizar esse tipo de sub-rogação do contrato, por meio de norma específica, como bem exemplifica a citada Lei nº 8.987/95.

5.9.9 Em outras palavras, nos termos da Lei nº 8.666/93, vedada está a hipótese de cessão ou transferência da posição da contratada no âmbito dos contratos administrativos, salvo se tratar de contrato ao qual se aplica norma específica que a preveja e que tenha poder para fundamentar o termo de cessão concernente.

## 6. CONCLUSÃO

6.1 Instado a se pronunciar nos autos, o responsável ateve-se a tecer considerações acerca da inquestionável incapacidade daquela Administração em dar cumprimento ao disposto no subitem editalício 26.2, **in fine**, ante a ausência de outras licitantes habilitadas na licitação precedente, omitindo-se, no entanto, quanto aos questionamentos acerca da fundamentação legal do ato atacado.

6.2 De acordo com o exame a que procedemos acerca da matéria, concluímos, em consonância com as conclusões do Relatório de Correição - AGU nº 010/98, pela ilegalidade do ato que autorizou a sub-rogação do PD 19-027/95-00 à Empresa EMP- Engenharia, Transportes, Comércio e Construções Ltda, e, conseqüentemente, pela procedência da presente Representação.



6.3 Devido ao caráter personalíssimo dos contratos, defendemos que admitir a hipótese de cessão da posição da contratada significa contratar diretamente, sem que esteja tal hipótese contemplada na Lei nº 8.666/93, particularmente nos seus arts. 24 e 25.

6.3.1 Em outras palavras, constitui fuga ao devido processo licitatório, inclusa a perda das garantias dele decorrentes, contrariando os princípios de contratação da Administração Pública, consignados na Constituição Federal e no Estatuto de Licitações e Contratos.

6.3.2 Em que pese a redação dúbia dada ao inciso VI do art. 78 da Lei nº 8.666/93 e as considerações acerca da conveniência administrativa de se permiti-la em certos casos, entendemos que a regra geral veda a sub-rogação de contrato administrativo, no todo ou em parte, por meio da qual a contratada cede ou transfere a terceiro sua posição na relação, preferindo a legislação vigente eleger, por meio de norma específica, os contratos que podem ser objeto dessa sub-rogação, como bem exemplificam os contratos de concessão e permissão de serviços públicos regidos pela Lei nº 8.987/95.

## 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7.1 Diante da constatada ilegalidade do Termo de Sub-rogação do PD 019-027/95-00, e das informações atualizadas do DNER, dando conta de que o citado contrato continua em vigor, caberia propor, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 195 do Regimento Interno/TCU, determinação no sentido de que seja assinado prazo de 15 (quinze) dias para que o DNER decrete a sua nulidade, retornando a empresa ENGESUL – Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda. à execução dos serviços remanescentes, dentro das condições estipuladas no citado contrato (v. fls. 125/126).

7.2 Por outro lado, há que se admitir a existência de atenuantes no caso em exame, dignos de serem considerados em nossa proposta de encaminhamento. De fato, a má redação dada ao inciso VI do art. 78 da Lei nº 8.666/93 possibilita uma interpretação gramatical no sentido de que a questionada sub-rogação pessoal de contratos administrativos seja possível, desde que tal hipótese esteja prevista no edital e no contrato concernentes, o que torna a questão, de uma certa forma, controversa.

7.2.1 Somente a partir de uma interpretação contextual do citado dispositivo, como argumentamos, é que se torna claro o desacerto de tal interpretação, vez que nos conduz a conflitos com os princípios de contratação da Administração Pública.

7.2.2 Além disso, há que se considerar o atenuante de que o ato questionado não acarretou danos diretos ao Erário, posto que a empresa sub-rogada se comprometeu a executar os serviços remanescentes nas mesmas condições

assumidas pela sub-rogante, ENGESUL – Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda.

7.2.3 Em se tratando de serviços que devem ser prestados de forma contínua, outra questão que deve ser considerada é o fato de que uma eventual determinação de decretação da nulidade do Termo de Cessão pode acarretar a interrupção na execução dos serviços de manutenção dos trechos rodoviários, trazendo riscos aos usuários das rodovias concernentes.

7.3 Diante dessas considerações, parece-nos mais adequada proposta de se determinar a abertura de processo licitatório com o intuito de efetuar nova contratação, visando a continuidade na prestação dos serviços de manutenção dos trechos rodoviários em comento, passando a vigor o PD 019-027/95-00 somente pelo prazo necessário à assinatura do novo termo contratual.

7.3.1 Complementarmente, cumpre propor determinação, com fulcro no art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 194 do Regimento Interno/TCU, no sentido de que o DNER se abstenha de incluir nos próximos editais, cláusula que preveja a hipótese de cessão ou transferência da posição da contratada no termo a ser firmado, vez que conflitante com os princípios de contratação da Administração Pública, insculpidos no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e nos dispositivos da Lei nº 8.666/93, salvo se tratar de processo licitatório e contrato aos quais se aplica norma específica que a fundamente.

7.3.2 De resto, cabem as usuais propostas no sentido de que:

- a) seja determinado à Secretaria de Controle Externo do Ministério dos Transportes – CISET/MT – o acompanhamento dessas determinações;
- b) seja, o Representante, cientificado da deliberação que vier a ser adotada; e
- c) seja providenciada a regimental juntada do presente processo à Prestação de Contas da Autarquia, relativa ao exercício concernente.

7.4 Em suma, ao enviarmos os autos à consideração superior, propomos que o Tribunal:

I. considerando o disposto no § 1º do art. 37A da Resolução TCU nº 77/96, com as alterações introduzidas pela Resolução TCU nº 110/98, conheça da presente Representação, vez que atendidos estão os pressupostos de admissibilidade consignados no art. 213 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

II. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 195 do Regimento Interno/TCU, assine prazo de 15 (quinze) dias para que o Diretor - Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, Sr. Maurício Hasenclever Borges, adote as providências necessárias à instauração de novo processo licitatório com o intuito de contratar a prestação dos serviços objeto

do Contrato PD 19-027/95-00, devendo o citado termo contratual, firmado com a empresa ENGESUL – Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda, posteriormente, sub-rogado à empresa EMP – Engenharia, Transporte, Comércio e Construções Ltda., vigor apenas pelo prazo necessário à lavratura do novo contrato, comunicando a este Tribunal a adoção dessa medida

III. determine ao DNER, com fulcro no art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 194 do Regimento Interno/TCU, que se abstenha de admitir sub-rogação de contrato administrativo, por meio da qual a contratada cede ou transfere a terceiro sua posição na relação contratual, quer relativa à totalidade, quer à parte do objeto contratado; bem como de incluir nos próximos editais, cláusula que a preveja para o termo contratual a ser firmado, vez que essa sub-rogação fere os princípios de contratação da Administração Pública, insculpidos no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e no art 2º da Lei nº 8.666/93, salvo se tratar de contrato ou processo licitatório ao qual se aplique norma específica, com poder para tanto, que a fundamente;

IV. determine à Secretaria de Controle Interno do Ministério dos Transportes – Ciset/MT – que acompanhe o cumprimento das determinações contidas nos itens II e III acima;

V. dê ciência ao Representante da decisão que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem.

VI. determine a juntada dos presentes autos ao processo de Prestação de Contas do DNER, relativas ao exercício de 1998.”

É o Relatório

## VOTO

Em que pese as judiciosas considerações tecidas pelo Sr. Assessor da 1ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal e acolhidas pelo titular da Unidade Técnica, no sentido de ser ilegal a sub-rogação, observo que tal instituto já era previsto no Decreto-Lei nº 2.300/86 em seu artigo 68, inciso VI, que dispunha:

*“Art. 68 Constituem motivo para rescisão do contrato:*

.....

*VI- a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, exceto se admitida no edital e no contrato, bem como a fusão, cisão ou incorporação, que afetem a boa execução deste;”*(grifei).

A despeito de a Lei nº 8.666/93 ter revogado expressamente o Decreto-Lei nº 2.300/86, o preceito acima citado foi mantido quase que integralmente no artigo 78 da Lei superveniente, consoante se verifica abaixo:

*“Art. 78 Constituem motivo para rescisão do contrato:*

.....

VI- a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, **a cessão ou transferência**, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, **não admitidas no edital e no contrato;**”(grifei).

A norma interna CA/DNER nº 212/876/PG, previa a sub-rogação total ou parcial dos serviços pactuados, desde que prevista no instrumento convocatório ou no próprio contrato. Observe-se que a referida norma não exigia que a cessão ou sub-rogação estivesse, concomitantemente, no Edital e no Contrato, mas apenas em dos instrumentos, contrária, portanto, ao que dispunha o Decreto-Lei nº 2.300/86 e posteriormente a Lei nº 8.666/93.

No caso presente, não constava dos termos do contrato firmado entre a autarquia e a empresa vencedora qualquer previsão no sentido de ser permitida a sub-rogação, ao contrário do Edital que admitia claramente tal instituto, conforme se verifica da transcrição abaixo:

26.2 – Poderá o contratado com prévia e expressa autorização e exclusivo critério do DNER, mediante ato do Conselho de Administração, sob proposta do Diretor de Engenharia, ceder ou sub-rogar o contrato no todo ou em parte a terceiros, respeitada a preferência dos licitantes inferiormente classificados”.

Ressalte-se, a propósito da parte final da cláusula acima, que apenas uma, no caso a ENGESUL, foi habilitada na licitação, inexistindo, portanto, classificação sequencial dos licitantes.

Oportuno se faz registrar que não obstante constar da referida norma que a cessão ou sub-rogação só seria possível se comprovado, pela contratada, as razões de força maior que a impossibilitasse de cumprir o contrato total ou parcial, não se faz presente nos autos qualquer justificativa nesse sentido, de modo a respaldar o procedimento do dirigente da autarquia.

Em resumo, verifico que a sub-rogação autorizada pelo DNER, no caso sob exame, operou-se de forma irregular, uma vez feita ao arrepio da norma contida no art.78, VI da Lei nº 8.666/93, que estabelece a sua previsão não só no Edital como igualmente no contrato, além da falta de comprovação por parte da empresa da necessidade em fazer tal operação, consoante, inclusive, previa a norma interna da autarquia, caracterizando, dessa forma, fuga ao processo licitatório, contrário aos princípios basilares insculpidos no art. 37, inciso XXI da Carta de 1988 e no artigo 2º dos Estatutos da Licitação vigente (Lei nº 8.666/93).

Registre-se, por oportuno, que o ato questionado não acarretou prejuízo ao Erário, uma vez que os serviços a ele inerentes além de não sofrerem solução de continuidade foram pactuados nas mesmas condições do contrato originalmente firmado entre o DNER e a empresa ENGESUL- Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda., consoante informado pela SECEX.

Por fim, devo dizer, que a despeito das linhas gerais do procedimento estarem previstas na lei, entendo, todavia, que dever-se-ia limitar os poderes dos

administradores, admitindo-se a operação nos casos de comprovado interesse público, entendendo-se, neste particular, não só a conveniência administrativa mas, também, o bem estar do usuário, de modo que a sua prática não venha caracterizar uma eventual fuga ao processo licitatório .

Estando prestes a concluir este voto, sobreveio a este Gabinete comunicação do DNER, na qual dá ciência a este Tribunal de que o contrato de sub-rogação ora questionado continua vigendo, estando hoje em seu 9º termo aditivo.

Com essas considerações, acolho o parecer da Unidade Técnica e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à elevada consideração deste Egrégio Plenário.

### DECISÃO Nº 284/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1.Processo nº: TC 003.839/98-2

2.Classe de Assunto: VII- Representação

3.Interessado: Geraldo Magela da Cruz Quintão – Advogado-Geral da União

4.Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem -DNER

5.Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto

6.Representante do Ministério Público: Não atuou

7.Unidade Técnica: 1ª SECEX

8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e à vista do preceituado no artigo 37. A, da Resolução TCU nº 77/96, com a nova redação dada pela Resolução nº 110/98-TCU, DECIDE:

8.1 - conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2 - com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem assim no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 195 do Regimento Interno deste Tribunal, fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e nos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666/93, promovendo a realização do competente procedimento licitatório para a continuação dos serviços de manutenção das rodovias BR-060/MS, trecho divisa Goiás/Mato Grosso do Sul- fronteira Brasil/Paraguai, subtrechos Sidrolândia-Nioaque e Jardim-Bela Vista, e BR-267/MS, trecho divisa Mato Grosso do Sul-fronteira Brasil/Paraguai, subtrecho Jardim-Porto Murinho, devendo comunicar, nesse prazo, as medidas adotadas;

8.3 - *determinar ao DNER, com fulcro no art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 194 do Regimento Interno/TCU, que se abstenha de admitir sub-rogação de contrato administrativo, por meio da qual a contratada cede ou transfere a terceiro sua posição na relação contratual, quer relativa à totalidade, quer à parte do*

---

1. Publicada no DOU de 14/06/99.

*objeto contratado sem que estejam atendidas as exigências legais, além de fundamentada demonstração do relevante interesse público;*

8.4 - admitir, excepcionalmente, a subsistência do Contrato PD 19-027/95-00 firmado entre a autarquia e a ENGESUL- Engenharia de Mato Grosso do Sul Ltda. e sub-rogado à empresa EMP- Engenharia, Transportes, Comércio e Construções Ltda., tão somente pelo tempo necessário à realização de novo certame e à celebração da correspondente avença, desde que essas providências não ultrapassem o término do prazo de vigência do aludido contrato;

8.5 - determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério dos Transportes -CISSET/MT que acompanhe o cumprimento das determinações contidas nos itens 8.2 e 8.4 supra;

8.6 - encaminhar ao digno representante da Advocacia - Geral da União cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram;

8.7 - determinar a juntada do presente processo às contas do DNER, relativas ao exercício de 1998.

9. Ata nº 20/99 - Plenário

10.Data da sessão: 26/05/1999 – Ordinária.

11.Especificação do quorum:

11.1. Ministros presentes: Adhemar Paladini Ghisi (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto (Relator), Bento José Bugarin, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

Adhemar Paladini Ghisi  
na Presidência

Humberto Guimarães Souto  
Ministro-Relator

---

**FNDE – PRODUTIVIDADE E EFETIVIDADE DA ANÁLISE DE  
PRESTAÇÕES DE CONTAS**  
**Relatório de Auditoria de Desempenho**

---

Ministro-Relator Homero Santos

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-930.220/98-6

Natureza: Relatório de Auditoria de Desempenho.

Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

*Ementa: Relatório de Auditoria de Desempenho com o objetivo de verificar a possibilidade de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Determinação no sentido de atualizar todos os lançamentos no SIAFI envolvendo as transferências promovidas. Recomendações. Juntada do processo às contas da entidade relativas ao exercício de 1998.*

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de Desempenho realizada com o objetivo de verificar a possibilidade de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Reproduzo, a seguir, o Sumário Executivo do trabalho por abranger, na essência, os principais pontos abordados pela equipe.

### “INTRODUÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto - MEC e tem como finalidade a captação de recursos financeiros (salário-educação) e o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudos. O FNDE atua, basicamente, por intermédio da descentralização de recursos, celebrando mais de 13 mil convênios por ano, envolvendo um volume de recursos da ordem de R\$ 2 bilhões.

## JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA ÁREA

Com base em entrevistas realizadas com as Diretorias do FNDE e com a Ciset/MEC, selecionou-se a área de análise de prestação de contas, tendo em vista a facilidade de execução, o potencial de melhoria de desempenho, a receptividade da Entidade e a probabilidade de que as recomendações sugeridas sejam implementadas.

Anualmente são apresentadas por volta de 15 mil prestações de contas, pois alguns convênios envolvem mais de uma prestação de contas. Entretanto, o FNDE tem encontrado dificuldade em analisar esse grande volume de processos. Estima-se que a atual capacidade de análise da Entidade não seja muito superior a 5 mil prestações de contas por ano. Atualmente, existem entre 20 e 30 mil processos atrasados pendentes de análise.

## ESCOPO DA AUDITORIA

O escopo desta auditoria de desempenho concentrou-se em identificar as causas da insuficiente capacidade de análise de prestação de contas pelo FNDE, avaliar suas conseqüências e buscar possíveis soluções para o problema, no sentido de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas.

## METODOLOGIA

A auditoria desenvolveu-se com base nas seguintes técnicas:

- Mapeamento de Produtos (output mapping)
- Mapeamento de Atividades (process mapping)
- Análise de Custos
- Benchmarking
- Entrevistas
- Seminários

## PRINCIPAIS ACHADOS

Dentre os achados de auditoria, devem ser destacados:

1. A existência de grande diferença de produtividade entre os técnicos. Enquanto alguns chegam a analisar de 20 a 25 prestações de contas por dia, outros analisam apenas uma ou duas. Isso indica que a atual média de produção dos técnicos, da ordem de 2 prestações de contas por dia, pode ser significativamente elevada, para algo em torno a 10 PC por técnico/dia.

2. Grande número de prestações de contas deixam de ser analisadas anualmente, estimulando a inadimplência dos convenentes e a má utilização dos recursos públicos, fazendo ainda com que expressivo volume de recursos deixem de ser recuperados em razão da ausência de controles e cobranças por parte do FNDE.

3. Duplicidade do trabalho



de análise realizado pelas Delegacias Estaduais do MEC - DEMECs e pelo FNDE, gerando ineficiência e desperdício de recursos.

4. Deficiências de informatização na área de prestação de contas, implicando em inexistência de controles e informações fundamentais, tais como: registros de prestações de contas devidas, identificação das omissões de prestações de contas, controle dos prazos estipulados para resposta das diligências.

5. Desestruturação da área de fiscalização do FNDE. Não existem critérios definidos para a seleção dos convênios a serem inspecionados, nem planejamento das fiscalizações, e nem mesmo definição de responsabilidades e competências quanto à fiscalização dentro do FNDE.

6. Falta de integração entre a unidade responsável pela análise das prestação de contas e as gerências dos programas, gerando problemas na definição das regras e procedimentos relacionados à prestação de contas e no acompanhamento dos programas.

### PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Quanto à produtividade:

1. Monitorar a produtividade setorial e individual, definindo metas.
2. Adotar política de incentivos e sanções aos servidores.
3. Desenvolver modelos de parecer.
4. Melhorar as condições de trabalho: espaço físico, equipamentos e mobiliário adequado.
5. Definir o perfil do técnico que analisa prestação de contas.
6. Identificar as necessidades de treinamento, oferecendo cursos que abordem matérias relacionadas à legislação sobre convênios, programas do FNDE, redação, gramática, informática, relações interpessoais.

Quanto à efetividade:

7. Implantar, urgentemente, o módulo de prestação de contas do sistema de dados do FNDE de modo a: identificar as prestações de contas devidas, os convenientes omissos, as causas de rejeição das contas; emitir automaticamente ofícios de diligência; controlar os prazos de diligência; e emitir relatórios gerenciais sobre a execução dos programas.

7.1. Atentar para que o sistema informatizado contemple ainda: integração com o SIAFI; integração com o módulo de repasse de recursos do sistema de dados do FNDE; programa para distribuição aleatória das prestações de contas entre os técnicos; unificação da base de dados antiga com a atual.

8. Estabelecer mecanismos de interação entre a unidade de prestação de contas e as gerências dos programas.

9. Estruturar a atividade de fiscalização, definindo competências, estabelecendo critérios para seleção dos convênios a serem inspecionados e planejando os trabalhos periodicamente.

Quanto à economicidade:

10. Realizar a análise das prestações de contas apenas no FNDE e não mais nas DEMECs.

11. Dispensar gradativamente os digitadores contratados, à medida que os técnicos tiverem seus próprios computadores.

#### POSSÍVEIS BENEFÍCIOS

O grande aumento de produtividade individual, passando de 2 para 10 processos por dia, vai permitir que todas as prestações de contas sejam analisadas no mesmo ano sem que se precise aumentar o quadro de técnicos no setor, permitindo, ainda, uma expressiva redução no custo de cada PC analisada, de aproximadamente R\$ 164 para R\$ 28.

A existência de um sistema informatizado vai permitir realizar melhor acompanhamento dos Programas do FNDE, com informações mais precisas e atualizadas.

Além disso, uma expressiva economia de recursos poderá ser obtida:

- dispensando as DEMECs do trabalho de análise das prestações de contas: aproximadamente R\$ 10 a 15 milhões por ano (esta é uma economia para o processo de análise de PC; não para o FNDE, e não necessariamente para o MEC);
- dispensando digitadores contratados: por volta de R\$ 150.000,00 por ano, sendo necessário um investimento inicial estimado em R\$ 30.000 na aquisição de computadores para os técnicos;
- analisando mais prestações de contas: poderão ser detectados e recuperados recursos da ordem de até R\$ 100 milhões indevidamente aplicados, que hoje não são devolvidos ao FNDE por total falta de controle.

#### PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO

Os principais indicadores de desempenho definidos podem ser divididos em dois grupos.

1) Relacionados ao acompanhamento da implementação das recomendações:

- produtividade individual;
- produtividade individual média;
- produtividade setorial; e
- custo por PC analisada.

2) De interesse mais restrito ao FNDE, como sugestão para monitorar outras atividades da Entidade ou a própria execução dos programas:

- número de pareceres com erro (por técnico);
- custo por dia de inspeção;
- custo por convênio inspecionado;
- percentual de convenientes omissos;
- percentual de diligências expedidas em relação ao total de PC; e
- percentual e causas de rejeições das contas”.

Concluindo, a equipe propõe que seja recomendado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

“I – com vistas a um expressivo aumento de produtividade no setor responsável pela análise de prestação de contas:

- a) adote um sistema de monitoramento da produtividade individual, fixando metas;
- b) estabeleça, no âmbito do poder discricionário do administrador, mecanismos de incentivos à produtividade, tais como elogios nos assentamentos funcionais dos servidores que apresentarem melhor desempenho, bem como de cobranças para aqueles que não alcançarem rendimento satisfatório;
- c) aperfeiçoe os formulários de parecer existentes, desenvolvendo outros que possam melhorar a qualidade e a produtividade do setor, colocando-os na rede interna do FNDE quando da implantação do módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação;
- d) distribua aleatoriamente os processos entre os técnicos;
- e) promova a melhoria das condições de trabalho dos técnicos responsáveis pela análise das prestações de contas, especialmente no sentido de adequar o espaço físico e o mobiliário e disponibilizar equipamentos – computadores, impressoras, calculadoras, entre outros – em número suficiente;
- f) defina o perfil do técnico que trabalha com prestação de contas; e
- g) realize levantamentos periódicos das necessidades de treinamento.

II – estruture o setor responsável pela análise das prestações de contas de modo que todos os processos devidos em um determinado período sejam analisados tempestivamente;

III – em relação ao processo de informatização da área de prestação de contas:

- a) implante, em regime de urgência, o módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE/PC e alimente no Sistema todas as análises já realizadas e pendentes de registro;

- b) incorpore, no módulo SFE/PC, todos os sistemas que registram prestações de contas, unificando as bases de dados existentes;
- c) adapte o SFE/PC para permitir a identificação dos convenientes omissos no dever de prestar contas, expedindo, de forma automática, ofícios de diligência cobrando a apresentação das contas;
- d) crie um módulo no SFE/PC para registro e controle das diligências, identificando as diligências vencidas e informando a necessidade de reiteração, quando for o caso;
- e) alimente automaticamente o SIAFI a partir do SFE, eliminando a alimentação manual hoje realizada;
- f) interligue os módulos SFE/PC e SFE/Financeiro, de forma a possibilitar a suspensão automática de remessa de novas parcelas aos convenientes omissos ou cujas contas não foram aprovadas, nos casos de prestações de contas anuais parciais; e
- g) emita relatórios gerenciais definidos segundo a necessidade do setor responsável pela análise das prestações de contas e das gerências dos programas do FNDE;

IV – quanto à reestruturação da atividade de fiscalização:

- a) defina competências e responsabilidades pela área de fiscalização;
- b) estabeleça critérios para a seleção dos convênios a serem inspecionados;
- c) elabore planejamentos periódicos;
- d) desenvolva procedimentos para a realização de inspeções; e
- e) fixe prazos para a elaboração dos relatórios;

V – estabeleça mecanismos de integração entre o setor responsável pela análise de prestação de contas e as gerências dos programas do FNDE;

VI – estabeleça cronograma de implementação das recomendações ora propostas, com vistas ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos”.

Adicionalmente, entende a equipe que, “com vistas ao esclarecimento de ambigüidades na redação da IN/STN nº 01/97, deva ser recomendado à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que avalie a oportunidade e conveniência de proceder alterações nos textos dos artigos 15 e 28, § 5º, de modo a esclarecer o alcance dos termos “término” e “prestação de contas final”, respectivamente”.

Por fim, propõe que seja encaminhada cópia do Relatório de Auditoria, bem como do Relatório, Voto e Decisão resultantes, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação e à Secretária do Tesouro Nacional da Ministério da Fazenda.

O Titular da 6ª SECEX, manifesta-se de acordo com as conclusões do Relatório, propondo ainda “*que se recomende ao FNDE que estabeleça um Grupo de Contato de Auditoria que será responsável pelo subsídio de informações, que deverão ocorrer por intermédio da direção da autarquia, sobre a implementação*”.

*e o aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho, tendo em vista a importância do acompanhamento posterior que deverá ocorrer tanto pelo FNDE quanto pelo TCU”.*

É o Relatório.

## VOTO

Trago à apreciação dos eminentes Pares mais um trabalho efetivado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Reino Unido, mais precisamente do Ajuste Complementar firmado com o intuito de implementar o Projeto “Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional” nas áreas de educação, saúde e meio ambiente.

A presente auditoria de desempenho realizada na área de educação é uma das seis aprovadas por este Plenário, mediante a Decisão nº 722/98, e seu objetivo foi verificar a possibilidade de melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas realizadas pelo FNDE.

Conforme apontado pela equipe, grande número de prestações de contas deixa de ser analisado anualmente, não havendo efetivos mecanismos de controle e de cobrança por parte do FNDE, o que pode vir a favorecer a má utilização dos valores transferidos e impedir a recuperação de significativo volume de recursos desviados.

Aliás, a pouca importância conferida pelo FNDE à atividade de exame das prestações de contas dos convênios firmados pela Autarquia, fato grave diante das importâncias envolvidas, já é, de há muito, conhecida desta Corte. Pelo menos dois outros trabalhos bastante abrangentes e específicos nessa área foram desenvolvidos por equipes do Tribunal.

No Relatório de Auditoria Operacional realizada em 1991 (TC-021.995/91-5 – Decisão 38/92 – Segunda Câmara – Ata 04/92), com a finalidade de avaliar a eficácia e a eficiência dos controles mantidos sobre os convênios em todos os seus estágios, a equipe consignou:

*“A fragilidade desses controles é demonstrada, principalmente, em função da ausência dos seguintes fatores:*

- a) estrutura administrativa com rotinas claras e atribuições definidas;*
- b) informações gerenciais ágeis, atualizadas e confiáveis;*
- c) efetivo cadastramento de todos os processos relativos à solicitações de recursos do FNDE, com suas respectivas situações e localizações;*
- d) comprometimento orçamentário prévio à liberação de recursos, impossibilitando o atendimento de entidades inadimplentes;*
- e) fiscalização regular dos projetos financiados;*
- f) um melhor controle sobre as entidades beneficiadas, principalmente, quanto ao cadastro dos objetos conveniados e suas efetivas execuções;*

- g) a cobrança diligente das prestações de contas com prazos vencidos; e
- h) informação, no relatório de entidades devedoras, sobre quais medidas foram adotadas com relação aos processos em atraso, visando a regularização de suas pendências.

*Observa-se, portanto, que o FNDE ao longo dos últimos anos preocupou-se muito mais com a liberação dos recursos do que propriamente com os objetivos a serem alcançados e executados, transformando-se, assim, exclusivamente em um simples repassador de recursos”.*

Posteriormente, no Relatório de Auditoria Operacional realizada em 1993 (TC-014.833/93-0 – Decisão nº 706/94 – Plenário – Ata 54/94), na área de Prestação de Contas de Convênios, a equipe responsável pelos trabalhos registrou:

*“Até mesmo entre alguns técnicos da Autarquia e, principalmente, do MEC, o FNDE é visto como um simples banco, que troca dinheiro por prestações de contas, as quais nem sempre têm, sequer, sua fidedignidade aferida. Nesse sentido, seu desempenho é avaliado não pelos resultados concretos obtidos, mas sobretudo pelo número de convênios celebrados e pelos valores repassados. Ou seja, a razão de ser do Fundo – o desenvolvimento da educação no País – perdeu seu lugar para o meio utilizado para alcançar esse objetivo: a transferência de recursos mediante a celebração de convênios”.*

Se, antes este Tribunal constatou a ausência, no FNDE, de informações básicas sobre sua atuação, indispensáveis até mesmo para justificar a razão de ser daquela Entidade, tais como *“o número de salas de aulas construídas em determinado exercício, o número de escolas recuperadas, os quantitativos de equipamentos e materiais didáticos adquiridos ou o número de professores submetidos a algum tipo de treinamento patrocinado pela Autarquia”*, hoje, os técnicos desta Corte constatam uma significativa piora naquele quadro, a ponto de não se saber, ao certo, sequer o número de prestações de contas devidas, o número de prestações de contas apresentadas, o número de convenientes omissos ou o número de prestações de contas aprovadas ou rejeitadas pela Instituição.

Diante dessa situação e da notícia de extinção das DEMECs, que, mesmo de maneira precária, contribuíam para o exame de prestação de contas, confesso minha preocupação com a fiscalização – a cargo da Autarquia – da destinação dada aos cerca de R\$ 2 bilhões anualmente distribuídos, na forma de convênios, pela Entidade.

Nesse contexto, a Medida Provisória que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, e dá outras providências, seguidamente reeditada e hoje sob o nº 1.770-48/99, só veio agravar o problema ao estabelecer, *in verbis*:

*“Art. 26. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no CADIN e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.”*

Ao admitir a transferência de recursos para entidades inadimplentes, a MP, apesar de ter contornado, no caso do FNDE, a dificuldade de se examinar a correta aplicação dos vultosos recursos descentralizados sob seu patrocínio, acabou por contribuir para estimular a inadimplência e a má utilização dos recursos públicos, conforme atestam os próprios dirigentes da Entidade.

Como já se disse em outras oportunidades, não basta ao FNDE a mera distribuição dos recursos a seu cargo. É imperioso assegurar que esse dinheiro efetivamente atinja os propósitos para os quais foi destacado. E isso somente será possível com a implantação de um sistema confiável de controle e exame dos resultados alcançados pelos convenentes, de modo que se possa, efetivamente, aquilatar o quanto têm os preciosos recursos transferidos contribuído para o desenvolvimento da educação no País.

Outro aspecto abordado nas fiscalizações anteriores e que me preocupa sobremaneira refere-se à ausência de mecanismos que assegurem a boa qualidade dos trabalhos produzidos pelos técnicos da entidade. Nesse particular, reporto-me novamente à auditoria operacional realizada em 1993, em que a equipe, após examinar uma representativa amostra de prestações de contas já **aprovadas** pelo FNDE, registrou que *“91% apresentavam impropriedades ou indícios de irregularidades que ensejariam, no mínimo, a realização de diligências pelo FNDE. Tais processos, entretanto, foram aprovados sem sequer essa providência”*.

No tocante à informação de que as prestações de contas dos convênios celebrados a partir de 1997 não estão sendo registradas no SIAFI, considero que tal procedimento, por debilitar ainda mais o já precário sistema de controle da Autarquia e violar as expressas orientações da Instrução Normativa/STN nº 1/97, enseja determinação específica do Tribunal, diante da seriedade do problema.

Não poderia, neste momento, deixar de reconhecer que o presente trabalho é um dos pioneiros na auditoria de desempenho, fazendo parte de um projeto-piloto que, como o próprio nome sinaliza, foi concebido para capacitar os servidores do Tribunal nessa modalidade de auditoria. Com mais essa ferramenta, o TCU certamente contribuirá para a melhor qualidade dos serviços prestados à população pelas instituições governamentais.

Entendo, entretanto, que as considerações aqui trazidas fizeram-se necessárias, até mesmo para que não percamos de vista as obrigações constitucionais impostas a esta Corte.

Sendo assim, acolho as conclusões do Relatório e VOTO por que seja adotada a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

## DECISÃO Nº 274/99 – TCU – PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-930.220/1998-6
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Desempenho

---

1. Publicada no DOU de 14/06/99.

3. Responsável: Mônica Messenberg Guimarães
4. Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
5. Relator: MINISTRO HOMERO SANTOS
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 6ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE a atualização, em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias, de todos os lançamentos no SIAFI envolvendo as transferências promovidas pela entidade, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 01/97;
  - 8.2. recomendar à mencionada Entidade, no tocante à análise das prestações de contas, que:
    - 8.2.1. adote um sistema de monitoramento da produtividade individual, fixando metas;
    - 8.2.2. estabeleça, no âmbito do poder discricionário do administrador, mecanismos de incentivos à produtividade, bem como de cobranças para aqueles servidores que não alcançarem rendimento satisfatório;
    - 8.2.3. disponibilize os formulários de parecer na rede informatizada interna do FNDE quando da implantação do módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE/PC, evitando a elaboração manual de pareceres;
    - 8.2.4. distribua aleatoriamente os processos para análise entre os técnicos;
    - 8.2.5. promova a melhoria das condições de trabalho dos técnicos responsáveis pela análise das prestações de contas, especialmente no sentido de adequar o espaço físico e o mobiliário, disponibilizando equipamentos – computadores, impressoras, calculadoras, entre outros – em número suficiente;
    - 8.2.6. defina o perfil desejado do técnico que trabalha com prestação de contas;
    - 8.2.7. realize levantamentos periódicos das necessidades de treinamento de servidores;
    - 8.2.8. estruture o setor responsável pela análise das prestações de contas de modo que todos os processos relativos a um determinado período sejam analisados tempestivamente;
    - 8.2.9. implante, com urgência, o módulo de Prestação de Contas do Sistema de Financiamento da Educação – SFE/PC e alimente neste Sistema todas as análises já realizadas e pendentes de registro;
    - 8.2.10. incorpore, no módulo SFE/PC, todos os sistemas que registram prestações de contas, unificando as bases de dados existentes;
    - 8.2.11. adapte o SFE/PC para permitir a pronta identificação dos convenientes omissos no dever de prestar contas, expedindo, de forma automática, ofícios de diligência cobrando a apresentação das contas;
    - 8.2.12. crie um módulo no SFE/PC para registro e controle das diligências, identificando as diligências vencidas e informando a necessidade de reiteração, quando for o caso;



8.2.13. alimente automaticamente o SIAFI a partir do SFE, eliminando mecanismos de registro manual;

8.2.14. interligue os módulos SFE/PC e SFE/Financeiro, de forma a possibilitar a suspensão automática de remessa de novas parcelas aos convenientes omissos ou cujas contas não foram aprovadas, nos casos de prestações de contas anuais parciais;

8.2.15. emita relatórios gerenciais definidos segundo a necessidade do setor responsável pela análise das prestações de contas e das gerências dos programas do FNDE;

8.2.16. defina competências e responsabilidades pela área de fiscalização;

8.2.17. estabeleça critérios objetivos para a seleção dos convênios a serem inspecionados;

8.2.18. elabore planejamentos periódicos;

8.2.19. desenvolva procedimentos e rotinas para a realização de inspeções;

8.2.20. fixe prazos para a elaboração dos relatórios;

8.2.21. defina mecanismos de integração entre o setor responsável pela análise de prestação de contas e as gerências dos programas do FNDE;

8.2.22. estabeleça cronograma de implementação das recomendações ora propostas, com vistas ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos;

8.2.23. indique um Grupo de Contato de Auditoria para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU e com a Ciset/MEC;

8.3. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que avalie a oportunidade e conveniência de proceder a alterações nos textos dos artigos 15 e 28, § 5º, da IN-STN nº 01/97, de modo a esclarecer o alcance dos termos “término” e “prestação de contas final”, respectivamente;

8.4. encaminhar cópia integral do Relatório de Auditoria, bem como da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

8.5. juntar o processo às contas do FNDE, relativas ao exercício de 1998, para exame em conjunto e em confronto.

9. Ata nº 20/99 - Plenário

10. Data da sessão: 26/05/1999 – Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Ademar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos (Relator), Bento José Bugarin, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

Humberto Guimarães Souto  
na Presidência

Homero Santos  
Ministro-Relator

---

**MINISTÉRIO DA SAÚDE - COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE O  
TCU E O REINO UNIDO  
Auditoria de Desempenho**

---

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I- Classe V - Plenário

TC nº 929.132/98-0 c/01 volume

Natureza: Auditoria de Desempenho

Órgão: Secretaria de Políticas de Saúde e Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde

Responsáveis: João Yunes (Secretário de Políticas de Saúde) e Barjas Negri (Secretário-Executivo/MS)

*Ementa: Auditoria de desempenho. Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal e o Reino Unido. Plano especial de auditorias aprovado pela Decisão Plenária nº 722/98. Avaliação das atividades inerentes ao processo de planejamento da aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle de Tuberculose. Recomendações aos órgãos responsáveis com vistas ao aprimoramento do programa. Determinações. Envio de cópias a diversos órgãos e entidades para conhecimento. Arquivamento do processo.*

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria de desempenho realizada em cumprimento à Decisão Plenária nº 722/98, que aprovou o Plano Especial de Auditorias de Desempenho, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal e o Reino Unido.

O objetivo do trabalho ora apresentado foi “*identificar os aspectos que influenciam o desempenho do processo de planejamento da aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose, com vistas à avaliação dos mesmos e à proposição de medidas voltadas para o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas.*”

A seguir, transcrevo a parte do Relatório da Auditoria intitulada “Sumário Executivo”, onde são destacadas a justificativa para a realização do trabalho, objetivo, metodologia empregada, principais constatações, recomendações e benefícios e os indicadores de desempenho utilizados, esclarecendo que pela relevância da matéria fiz distribuir cópias do inteiro teor do relatório produzido pela 4ª SECEX aos Senhores Ministros e ao Procurador-Geral.

## “SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1. Justificativa

1.1 Atualmente, o Brasil vem experimentando um ressurgimento da tuberculose e várias são as causas dessa situação, destacando-se as interrupções no fornecimento de fármacos, ocasionadas, em parte, pela desativação da Central de Medicamentos em 1997.

1.2 Dados mostram que o número real de novos doentes está em torno de 130.000 por ano e que anualmente ocorrem de 4 a 5 mil mortes causadas pelo agravo. O Conselho Nacional de Saúde considerou eficazes e de baixo custo as estratégias de combate de uso corrente no Sistema Único de Saúde. Contudo, entendeu aquele colegiado que o abastecimento dos medicamentos necessários ao Programa estaria ocorrendo de modo assistemático (Resolução/CNS nº 284/98).

1.3 Nesse contexto, cabe assinalar que a falha no suprimento dos remédios específicos contribuiu para a descontinuidade e o abandono do tratamento, levando ao desenvolvimento de formas mais resistentes da tuberculose. Em consequência, torna-se imprescindível a adoção de tratamento baseado em drogas de custo mais elevado, onerando o Programa.

1.4 Logo, o planejamento adequado configura-se como um dos fatores que influem decisivamente para garantir um abastecimento constante dos fármacos e, em última análise, o sucesso do Programa.

### 2. Objetivo

2.1 Esta auditoria buscou identificar os aspectos que influenciam o desempenho do processo de planejamento da aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose, com vistas à avaliação da adequação dos mesmos e à proposição de medidas voltadas para o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas.

### 3. Metodologia

3.1 Efetuou-se um mapeamento das atividades de planejamento da aquisição de medicamentos, visando identificar os pontos do processo que estariam necessitando de ajustes.

3.2 Foi também traçado o mapa dos produtos resultantes das atividades mencionadas acima e, em seguida, desenvolveu-se os respectivos indicadores de desempenho em conjunto com as áreas do Ministério da Saúde envolvidas.

3.3 Com base nas informações levantadas, procedeu-se à formulação de recomendações voltadas para a melhoria do desempenho do processo.

#### 4. Principais Constatações, Recomendações e Benefícios

*4.1A Coordenação Nacional não dispõe de estrutura para acompanhar a operacionalização do Programa.*

##### *4.1.1 Recomendação:*

- dotar a CNPS de recursos humanos e materiais necessários ao cumprimento de suas atribuições, conforme explicitado no documento resultante do 1º Seminário Nacional de Combate à Tuberculose, realizado em outubro de 1998.

##### *4.1.2 Benefícios Potenciais:*

- *melhor divisão de tarefas com agilização dos procedimentos internos;*
- *melhoria na qualidade da informação utilizada pelo Programa.*

4.2 Não existe padronização dos pedidos enviados pelos Estados quanto à metodologia de cálculo das quantidades de medicamento e à forma de apresentação.

##### *4.2.1 Recomendações:*

- *expedir norma estabelecendo a metodologia que deverá ser empregada na elaboração dos pedidos de medicamentos tuberculostáticos;*
- *elaborar manual técnico sobre a metodologia de cálculo, incluindo os formulários apropriados para apresentação à Coordenação Nacional do Programa;*
- *realizar treinamento com o objetivo de capacitar os técnicos das Coordenações Estaduais na elaboração do planejamento da aquisição.*

##### *4.2.2 Benefício Potencial:*

- *redução no tempo de elaboração do mapa consolidado de necessidades de medicamentos, contribuindo para agilizar o processo de aquisição.*

4.3 Não há definição de um cronograma anual de atividades, incluindo prazos-limite para encaminhamento dos pedidos e informações sobre os estoques pelos Estados, envio do mapa consolidado, compra e entrega dos medicamentos.

##### *4.3.1 Recomendações:*

- *expedir regulamento estabelecendo o cronograma anual que deverá ser seguido pelos Estados e pela Coordenação Nacional do Programa;*
- *acompanhar a implantação da Portaria/GM/MS nº 3.739/98 com vistas a garantir que sejam estabelecidos procedimentos rotineiros de repasse à Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária - CNPS das informações contidas nas bases de dados criadas;*
- *elaborem um cronograma anual de atividades para aquisição dos medicamentos destinados ao PNCT, definindo datas-limite para o cumprimento das responsabilidades de cada setor envolvido com o planejamento, a programação, a compra e a distribuição de tuberculostáticos;*

#### 4.3.2 Benefício Potencial:

- maior precisão no planejamento.

*4.4 O sistema de informação da tuberculose tem como base o Sistema Nacional de Agravos Notificáveis – SINAN, cujos dados definitivos mais atuais são de 1996.*

#### 4.4.1 Recomendação:

- ante a dificuldade de obtenção de dados epidemiológicos atualizados, estudar a possibilidade de utilizar, no planejamento, dados de consumo de medicamentos, a exemplo do programa DST/AIDS.

#### 4.4.2 Benefício Potencial:

- melhoria na qualidade da informação empregada no planejamento, resultando na realização de cálculos mais precisos das quantidades de medicamentos a serem adquiridos e na conseqüente economia de recursos.

*4.5 Os controles de quantidade e prazos de validade dos medicamentos nos almoxarifados estaduais não são feitos adequadamente, resultando no encaminhamento de informações incorretas para o setor de planejamento.*

#### 4.5.1 Recomendações:

- expedir norma versando sobre os critérios e as condições mínimas exigidas para o funcionamento dos almoxarifados estaduais de medicamentos;
- realizar supervisões periódicas nos almoxarifados estaduais com o objetivo de prestar apoio técnico;
- realizar um programa de treinamento, a ser desenvolvido conjuntamente pelas esferas competentes, para os responsáveis pelos almoxarifados estaduais.

#### 4.5.2 Benefícios Potenciais:

- maior precisão das informações utilizadas pelo planejamento com racionalização no emprego dos recursos do Programa;
- redução na perda de medicamentos, resultando na economia de recursos alocados ao Programa;
- melhoria na administração dos estoques de medicamentos de outros programas, visto que o almoxarifado estadual centraliza os fármacos utilizados em diversos programas federais e estaduais de combate a doenças.

*4.6 O setor responsável pelo planejamento ressen-te-se da falta de informação da data efetiva de entrega de medicamentos nos Estados.*

#### 4.6.1 Recomendação:

- enquanto o Sistema Informatizado de Aquisição e Distribuição de Medicamentos (Robocop) não estiver plenamente implantado, recomendar à CODAMED, setor responsável pela distribuição, que envie mensalmente à CNPS, coordenação encarregada do planejamento, relatórios in-

*formando as datas efetivas de entrega dos medicamentos tuberculostáticos nos Estados.*

*4.6.2 Benefício Potencial:*

- *melhoria na qualidade do planejamento efetuado com racionalização das quantidades de medicamentos adquiridos e com economia de recursos.*

*4.7 Os papéis da Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária - CNPS e das Coordenações Estaduais não estão claramente definidos.*

*4.7.1 Recomendação:*

- *emitir ato normativo definindo direitos e deveres, competências e atribuições da CNPS, de suas Macro-Coordenações e dos Coordenadores Estaduais, com observância da autonomia das Unidades Federadas.*

*4.7.2 Benefícios Potenciais*

- *eliminação da indefinição de papéis a ser desempenhados, percepção pelos setores de suas responsabilidades e deveres, estabelecimento de clara relação entre os setores e melhoria na qualidade da informação gerada;*
- *melhoria da supervisão efetuada junto aos Estados, com reflexos positivos na execução do Programa.*

*4.8 A falta de informação impede que o paciente participe do acompanhamento da disponibilização dos medicamentos necessários ao tratamento na Unidade de Saúde.*

*4.8.1 Recomendações:*

- *promover campanha informativa/educacional de modo a manter o paciente informado sobre as questões de disponibilidade das medicações;*
- *promover campanha visando incentivar o usuário a encaminhar reclamações ao Disque-saúde sempre que seja constatada a falta de medicamentos tuberculostáticos na Unidade de Saúde;*
- *utilizar as informações provenientes do serviço “Disque-saúde” como instrumento complementar de acompanhamento da disponibilidade de medicamentos do PNCT;*

*4.8.2 Benefício potencial:*

- *manter o usuário informado da disponibilidade dos fármacos contribui para que ele também se torne um fiscal da boa execução do Programa, produzindo economia no gasto geral do tratamento e, a longo prazo, maior controle sobre a incidência da doença.*

*4.9 O remanejamento de estoques de medicamentos entre a União e os Estados pode ser considerado um instrumento para renovação do estoque estratégico, mas também pode ser um meio de adequar o planejamento incorretamente efetuado.*

*4.9.1 Recomendações:*

- estabelecer rotinas de acompanhamento dos prazos de validade dos remédios tuberculostáticos existentes nos almoxarifados estaduais, com vistas a efetuar os remanejamentos dos estoques reguladores em prazos que permitam o aproveitamento tempestivo dos medicamentos;
  - incluir na metodologia de cálculo das quantidades de medicamentos a serem adquiridos os dados de prazo de validade dos estoques existentes nos Estados como informação básica e obrigatória;
- 4.9.2 Benefício Potencial:
- redução na perda de medicamentos por vencimento do prazo de validade, evitando-se o desperdício de recursos.

## 5. Indicadores de Desempenho

### 5.1 Percentual de Pedidos de Aquisição Corretos - PAC

$PAC = \frac{\text{Número de Pedidos de Aquisição Elaborados Corretamente pelos Estados}}{\text{Total de Pedidos Encaminhados pelos Estados}} \times 100$

5.2 Tempo total gasto na elaboração do mapa consolidado de aquisição

(em dias)”

Ao final dos trabalhos, foram sugeridas a adoção das seguintes medidas:

#### “V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1. Diante do exposto, propomos:

1.1 seja recomendado à Secretaria de Políticas de Saúde que:

- a) adote providências visando à edição de ato normativo que estabeleça, no âmbito do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, as competências e as atribuições da CNPS, das Coordenações de Macrorregião e das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde;
- b) acompanhe a implantação da Portaria/GM/MS nº 3.739/98 com vistas a garantir que sejam estabelecidos procedimentos rotineiros de repasse à Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária - CNPS das informações contidas nas bases de dados criadas;
- c) ante a dificuldade de obtenção de dados epidemiológicos atualizados, estude a possibilidade de utilizar, no planejamento da aquisição de medicamentos tuberculostáticos, dados de consumo de medicamentos, a exemplo do Programa DST/AIDS;
- d) elabore norma padronizando, para os estados, a metodologia de cálculo da quantidade dos medicamentos necessários ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose – PNCT, incluindo, entre as informações obrigatórias, dados sobre os quantitativos e os prazos de validade dos estoques existentes nos almoxarifados estaduais;
- e) elabore manual técnico sobre a metodologia de cálculo referida no item precedente, instituindo formulário padronizado para o envio das informações dos estados à CNPS;

- f) *expeça regulamento estabelecendo o cronograma anual que deverá ser seguido pelos Estados e pela CNPS na elaboração do planejamento para aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose;*
  - g) *realize treinamento com o objetivo de capacitar os técnicos das Coordenações Estaduais na elaboração do planejamento da aquisição de fármacos tuberculostáticos;*
  - h) *promova campanha informativa/educacional com a finalidade de manter o paciente de tuberculose informado sobre as questões de disponibilidade dos medicamentos empregados no tratamento do agravo;*
  - i) *promova campanha visando incentivar o usuário de medicamentos tuberculostáticos a encaminhar reclamações ao serviço “Disque-saúde” sempre que seja constatada a falta da medicação na unidade de saúde;*
  - j) *passe a utilizar as informações provenientes do serviço “Disque-saúde” como instrumento complementar de acompanhamento da disponibilidade de medicamentos do PNCT;*
  - k) *implante, em caráter experimental, rotina de coleta de dados sobre os indicadores de desempenho definidos para a CNPS neste trabalho, informando os resultados obtidos no relatório anual de atividades da unidade;*
- 1.2 seja recomendado à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:*
- a) *expeça norma sobre as condições e os critérios de controle e de qualidade mínimos exigidos para a armazenagem, pelos Estados, de medicamentos adquiridos com recursos federais, no âmbito dos diversos programas conduzidos pelo Ministério da Saúde, com o objetivo de delimitar claramente a responsabilidade pela guarda de tais fármacos e garantir a sua regular utilização;*
  - b) *enquanto o Sistema Informatizado de Aquisição e Distribuição de Medicamentos do Ministério da Saúde (“Robocop”) não estiver plenamente implantado, envie mensalmente à CNPS relatórios informando as datas efetivas de entrega dos medicamentos tuberculostáticos nos Estados;*
  - c) *disponibilize, tão logo possível, aos Estados e Municípios, o sistema informatizado de controle de estoque de medicamentos que se encontra em desenvolvimento na Central Farmacêutica de Distribuição – CFD;*
  - d) *realize um programa de treinamento para os responsáveis pelos almoxarifados estaduais, com vistas ao aperfeiçoamento das ações e das rotinas de armazenagem e de medicamentos;*
  - e) *reforce as ações de apoio técnico aos almoxarifados estaduais, com vistas ao estabelecimento de rotinas de acompanhamento dos prazos de validade dos remédios tuberculostáticos;*



*1.3 seja recomendado à Secretaria Executiva, em articulação com a Secretaria de Políticas de Saúde, que:*

- a) adotem medidas no sentido de prover a Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária com os recursos humanos e materiais necessários ao gerenciamento do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, conforme explicitado no documento resultante do 1º Seminário Nacional de Combate à Tuberculose, realizado em outubro de 1998, em Brasília;*
- b) elaborem um cronograma anual de atividades para aquisição dos medicamentos destinados ao PNCT, definindo datas-limites para o cumprimento das responsabilidades de cada setor envolvido com o planejamento, a programação, a compra e a distribuição de tuberculostáticos;*

1.4 seja enviada cópia do item IV deste relatório à Secretaria de Políticas de Saúde a fim de subsidiar a adoção da recomendação constante do item 1.k retro;

1.5 seja determinado à CISET/MS que passe a enviar regularmente à 4ª Secex cópia do relatório anual de atividades da CNPS;

*1.6 seja arquivado este processo.”*

De acordo com a orientação fixada no Manual de Auditoria de Desempenho, aprovado pela Portaria nº 222/98, da Presidência deste Tribunal, a versão preliminar do relatório da equipe de auditores foi enviada ao Secretário-Executivo do Ministério da Saúde e ao Secretário de Políticas de Saúde com vistas à obtenção de comentários daqueles gestores sobre as questões analisadas.

Após uma prorrogação de prazo, por mim autorizada ante solicitação do Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, foram acostados aos autos num parecer da Área Técnica de Pneumologia Sanitária e memorandos da Diretoria de Programas Estratégicos e da Assessoria de Assistência Farmacêutica.

A equipe de auditoria teceu as seguintes considerações acerca dos comentários apresentados, as quais passaram a integrar o relatório final da auditoria:

#### *“ V – COMENTÁRIOS DOS GESTORES*

1. Com fundamento no capítulo II, item 2.3.3.5, do Manual de Auditoria de Desempenho, aprovado pela Portaria - TCU nº 222, de 28/04/98, o Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhado aos gestores para que eles se pronunciassem sobre as propostas apresentadas e as principais conclusões.

2. O Coordenador Nacional de Pneumologia Sanitária considerou factíveis as recomendações propostas, ressalvando que, para cumpri-las, necessitará sanar as deficiências materiais e de recursos humanos do setor.

2.1 Nesse sentido, cabe ressaltar que a equipe propôs, na versão preliminar, recomendação à Secretaria Executiva/MS no sentido de prover a CNPS com os recursos humanos e materiais necessários ao gerenciamento do Programa Nacional de Controle da Tuberculose (item VI - 1.3.a) - fls. 36/37).

3. Já o Diretor de Programas Estratégicos, responsável pela aquisição e distribuição de medicamentos, informou que, com a criação da Coordenação Farmacêutica – COFAR, a partir de 1999, e a implantação do Sistema Informatizado de Aquisição e Distribuição de Medicamentos (Robocop), serão atendidas as recomendações apresentadas.

3.1 Quanto ao sistema informatizado de controle de estoque implantado na Central Farmacêutica de Distribuição - CFD, esclareceu que é um projeto piloto e, após sua aprovação, será proposta a implantação nos demais estados.

3.2 Considerando que as medidas propostas ainda não estão plenamente implantadas, considera-se que as recomendações feitas à Secretaria Executiva devem ser mantidas.

4. A Assessoria de Assistência Farmacêutica, que também se pronunciou sobre o Relatório, entendeu que as falhas apontadas pelo Tribunal na execução do Programa Nacional de Controle da Tuberculose podem ter sido agravadas pela desativação da CEME. Entretanto, considerou que esses desajustes vêm de algum tempo e carecem de uma ação conjunta entre União, estados e municípios, objetivando otimizar as ações de tratamento dos tuberculosos e reduzir os índices de abandono de tratamento e perdas. Nesse sentido, sugeriu que o Departamento de Gestão de Políticas Estratégicas promova uma reunião específica para tratar do citado relatório, definindo estratégias de ação, que deverão ser executadas pelos diferentes setores do Ministério da Saúde.

5. Diante dos comentários apresentados, entende-se que, de maneira geral, os gestores mostraram-se favoráveis à implementação das recomendações inicialmente propostas.”

Analisados os comentários dos gestores, a equipe de auditoria manteve integralmente a proposta de encaminhamento preliminar, contando com a aquiescência da titular da Secretaria.

É o relatório.

## VOTO

Nesta oportunidade, submeto à consideração deste Plenário mais um relatório das auditorias de desempenho realizadas pelo Tribunal no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica firmado com o Reino Unido.

Na Sessão de 12 de maio último, trouxe ao conhecimento deste Colegiado os resultados colhidos na auditoria de desempenho que teve por objetivo avaliar o Plano de Erradicação do *Aedes Aegypti* do Brasil – PEAA. Desta feita, cabe-me apresentar os resultados obtidos com a avaliação do processo de planejamento da aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose.

A importância do trabalho realizado pela equipe de analistas da 4ª Secretaria de Controle Externo extrapola, e muito, os objetivos precípuos do Projeto de Cooperação

Técnica do TCU com o Reino Unido. Embora se trate de experiência piloto, os resultados advindos da auditoria realizada demonstram a validade desse tipo de avaliação que busca sobretudo encontrar soluções juntamente com os órgãos ou entidades auditados para problemas que possam estar comprometendo o desempenho de programas e projetos governamentais da maior importância para a sociedade brasileira.

No caso específico do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, resultou evidenciado, à vista das recomendações sugeridas e dos comentários dos órgãos auditados, que podem ser implementadas medidas a curto prazo capazes de incrementar o desempenho do programa, sem que para isso seja preciso alocar mais recursos financeiros, haja vista que grande parte das distorções verificadas para serem eliminadas dependem exclusivamente de providências administrativas simples, mas suficientes para melhorar a coordenação das ações dos órgãos envolvidos, refletindo diretamente na melhoria da distribuição dos medicamentos à população alvo e, conseqüentemente, no aumento do índice de cura da doença, o qual atinge 75% dos casos tratados e segundo o próprio Ministério da Saúde poderia alcançar 95%, caso fossem sanadas as deficiências do sistema de assistência e controle.

Não obstante a concordância dos órgãos auditados com praticamente todas as recomendações sugeridas, fato esse evidenciado nos comentários acostados aos autos, a efetividade de trabalhos dessa espécie reside, a meu ver, na instituição de mecanismos permanentes de acompanhamento da implementação das recomendações e dos efeitos produzidos. Assim, entendo que se deva instituir um grupo de contato de auditoria, com indicação de servidores deste Tribunal e dos órgãos auditados, com vistas ao acompanhamento da implementação das medidas sugeridas. Saliento que proposição nesse sentido foi recomendada ao Senhor Ministro de Estado da Saúde, quando da apreciação do processo relativo à avaliação do Plano de Erradicação do *Aedes Aegypti* – PEAa (TC nº 929.718/98-4 – Decisão Plenária nº 226/99 – Ata nº 18/99).

Outra medida adotada na decisão retromencionada, que considero também oportuna no presente caso, é a remessa de cópias do Relatório, Voto e Decisão, bem como do trabalho apresentado pela equipe de auditores da 4ª SECEX, às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e da Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e às Comissões de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal, para conhecimento tendo em vista o caráter inovador das técnicas de auditorias aplicadas e a qualidade do trabalho produzido.

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

## DECISÃO Nº 308/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº: TC 929.132/98-0
2. Classe de Assunto: V - Auditoria de Desempenho
3. Responsável: João Yunes (Secretário de Políticas de Saúde) e Barjas Negri (Secretário-Executivo/MS)

---

1. Publicada no DOU de 21/06/99.

4.Órgãos: Secretaria de Políticas de Saúde e Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde

5.Relator: Humberto Guimarães Souto

6.Representante do Ministério Público: não atuou

7.Unidade Técnica: 4ª SECEX

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

8.1. recomendar à Secretaria de Políticas de Saúde que:

8.1.1. adote providências visando à edição de ato normativo que estabeleça, no âmbito do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, as competências e as atribuições da Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária - CNPS, das coordenações de macrorregiões e das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde;

8.1.2. acompanhe a implantação da Portaria/GM/MS nº 3.739/98 com vistas a garantir que sejam estabelecidos procedimentos rotineiros de repasse à Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária - CNPS das informações contidas nas bases de dados criadas;

8.1.3. estude a possibilidade de utilizar no planejamento da aquisição de medicamentos tuberculostáticos dados de consumo de medicamentos, a exemplo do Programa DST/AIDS, ante a dificuldade de obtenção de dados epidemiológicos atualizados;

8.1.4. elabore norma padronizando, para os estados, a metodologia de cálculo da quantidade dos medicamentos necessários ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose - PNCT, incluindo, entre as informações obrigatórias, dados sobre os quantitativos e os prazos de validade dos estoques existentes nos almoxarifados estaduais;

8.1.5. elabore manual técnico sobre a metodologia de cálculo referida no item precedente, instituindo formulário padronizado para o envio das informações dos estados à CNPS;

8.1.6. peça regulamento estabelecendo o cronograma anual que deverá ser seguido pelos Estados e pela CNPS na elaboração do planejamento para aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose;

8.1.7. realize treinamento com o objetivo de capacitar os técnicos das Coordenações Estaduais na elaboração do planejamento da aquisição de fármacos tuberculostáticos;

8.1.8. promova campanha informativa/educacional com a finalidade de manter o paciente de tuberculose informado sobre a disponibilidade dos medicamentos empregados no tratamento do agravo;

8.1.9. promova campanha visando incentivar o usuário de medicamentos tuberculostáticos a encaminhar reclamações ao serviço “Disque-saúde” sempre que seja constatada a falta da medicação na unidade de saúde;

8.1.10. passe a utilizar as informações provenientes do serviço “Disque-saúde” como instrumento complementar de acompanhamento da disponibilidade de medicamentos do PNCT;

8.1.11. implante, em caráter experimental, rotina de coleta de dados sobre os indicadores de desempenho definidos para a CNPS neste trabalho, informando os resultados obtidos no relatório anual de atividades da unidade;

8.2. recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde que:

8.2.1. expeça norma sobre as condições e os critérios de controle e de qualidade mínimos exigidos para a armazenagem, pelos Estados, de medicamentos adquiridos com recursos federais, no âmbito dos diversos programas conduzidos pelo Ministério da Saúde, com o objetivo de delimitar claramente a responsabilidade pela guarda de tais fármacos e garantir a sua regular utilização;

8.2.2. envie mensalmente à CNPS relatórios informando as datas efetivas de entrega dos medicamentos tuberculostáticos nos Estados, enquanto o Sistema Informatizado de Aquisição e Distribuição de Medicamentos do Ministério da Saúde (“Robocop”) não estiver plenamente implantado;

8.2.3. disponibilize, tão logo possível, aos Estados e Municípios, o sistema informatizado de controle de estoque de medicamentos que se encontra em desenvolvimento na Central Farmacêutica de Distribuição - CFD;

8.2.4. realize um programa de treinamento para os responsáveis pelos almoxarifados estaduais, com vistas ao aperfeiçoamento das ações e das rotinas de armazenagem e de medicamentos;

8.2.5. reforce as ações de apoio técnico aos almoxarifados estaduais, com vistas ao estabelecimento de rotinas de acompanhamento dos prazos de validade dos remédios tuberculostáticos;

8.3. recomendar, ainda, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que, em articulação com a Secretaria de Políticas de Saúde:

8.3.1. adote medidas no sentido de prover a Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária com os recursos humanos e materiais necessários ao gerenciamento do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, conforme explicitado no documento resultante do 1º Seminário Nacional de Combate à Tuberculose, realizado em outubro de 1998 em Brasília;

8.3.2. elabore um cronograma anual de atividades para aquisição dos medicamentos destinados ao PNCT, definindo datas-limites para o cumprimento das responsabilidades de cada setor envolvido com o planejamento, a programação, a compra e a distribuição de tuberculostáticos;

8.4. determinar à Coordenação Nacional de Pneumologia Sanitária - CNPS que passe a enviar regularmente à 4ª SECEX cópia do relatório anual das atividades desenvolvidas pelo órgão;

8.5. recomendar ao Ministro de Estado da Saúde que, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações do Tribunal e a evolução dos indicadores de desempenho definidos para a CNPS, estabeleça um grupo de contato de auditoria para funcionar como um canal de comunicação com este Tribunal;

8.6. enviar cópias desta Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentaram, e da versão final do relatório da equipe aos órgãos auditados e ao Senhor Ministro da

Saúde para conhecimento e adoção das providências cabíveis objetivando a implementação das recomendações ora formuladas;

8.7. determinar à 4ª SECEX que adote as medidas indispensáveis ao acompanhamento da implementação das recomendações ora formuladas;

8.8. encaminhar, também, cópias desta Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentaram, e do Relatório de Auditoria de Desempenho elaborado por Analistas de Finanças deste Tribunal, às Presidências das Comissões de Seguridade Social e Família e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e das Comissões de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle do Senado Federal para conhecimento, tendo em vista o caráter inovador das técnicas de auditoria aplicadas;

8.9. determinar o arquivamento do presente processo.

9. Ata nº 21/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 02/06/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto (Relator), Bento José Bugarin, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

Iram Saraiva  
Presidente

Humberto Guimarães Souto  
Ministro-Relator

---

**GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - OBRAS DE  
CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA BR – 174  
Relatório de Auditoria**

---

Ministro-Relator Benjamin Zymler

Grupo II - Classe V - Plenário

TC – 825.201/97-7 (Com 1 Volume)

Processos juntados:

TC – 010.439/97-8 – Solicitação do Senado Federal

TC – 825.143/97-7 – Relatório de Levantamento de Auditoria (Com 3 Vols.)

TC – 925.464/98-8 – Relatório de Levantamento de Auditoria

TC – 825.056/97-7 – Relatório de Acompanhamento de obra

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Governo do Estado de Roraima

Responsáveis: Sr. Neudo Ribeiro Campos, Governador do Estado de Roraima, Srs. Robin Ribero Rivera e José Eufrânio Alves (ex-Diretores do Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima – DER/RR) e outros.

*Ementa: Relatório de Auditoria nas obras de construção e pavimentação da rodovia BR – 174, originado de solicitação do Senado Federal constituída no TC – 010.439/97-8 (juntado). Obra em fase final de construção. Vedada consignação de dotações orçamentárias, por força do § 2º do art. 5º da Lei nº 9.789/99 (LDO). Apuradas irregularidades diversas em procedimentos licitatórios e alterações nas especificações técnicas do projeto básico, relativamente à composição do revestimento asfáltico. Questionamentos acerca da gestão dos recursos do Convênio PG 059/97-0, bem como dos termos do contrato de empréstimo firmado entre a Corporação Andina de Fomento e o DNER, para alocação de recursos à obra. Audiência dos responsáveis. Diligência ao DNER. Razões apresentadas pelo Governador do Estado de Roraima e ex-Diretores do DER/RR demonstram a adequada gestão dos recursos do Convênio e justificam as alterações nas especificações técnicas da obra. Esclarecimentos prestados pelo Diretor-Geral do DNER corroboram informações técnicas, justificando os procedimentos adotados pelo Governo de Roraima. Acatamento das justificativas apresentadas pelos responsáveis, porquanto caracterizadas falhas formais nos certames licitatórios. Determinações. Remessa de cópia do Relatório Técnico do 6º BEC ao DNER. Remessa de cópia da Decisão a ser proferida, Relatório e Proposta de Decisão que a fundamentam à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do*

## RELATÓRIO

Tratam os autos de Relatório de Auditoria nas obras de construção e pavimentação da rodovia BR-174 – Divisa AM/RR – Marco BV – 8, realizada no período de 10 a 14 de novembro de 1997, abrangendo os exames o período de 1995 a 1997.

2. A auditoria em tela originou-se do subitem 8.2.a da Decisão nº 705/97 – Plenário (Sessão de 22.10.97 – Ata nº 42/97), proferida no processo nº TC – 010.439/97-8 (juntado a estes autos), no qual tratou-se de Solicitação de Auditoria nas referidas obras, relativamente ao trecho situado no Estado de Roraima, formulada por intermédio do Requerimento nº 513, de 1997, do Senado Federal, de autoria do Senador Romero Jucá.

3. Os trabalhos realizados em cumprimento ao mencionado **decisum**, e que constituem o presente feito, desdobram-se na análise da documentação relativa aos convênios, contratos de financiamento e processos licitatórios relativos à obra em questão, esta a cargo da zelosa Equipe de Auditoria da SECEX/RR, e, ainda, na realização de serviços técnicos especializados, compreendendo medições topográficas, ensaios de laboratório, dentre outros, parte da qual incumbiu-se o 6º Batalhão de Engenharia de Construção, – 6º BEC, sediado em Boavista/RR. Ressalte-se que a colaboração da Unidade Militar se houve em razão de requisição determinada pelo subitem 8.4 da já citada Decisão nº 705/97 – Plenário.

4. Cumpre ainda salientar que os trabalhos realizados pelo 6º BEC tiveram como orientação trechos da estrada, selecionados em função da materialidade dos contratos, na diversidade das empresas executoras e autoras dos projetos e na significância da amostragem em razão da extensão.

5. O laborioso Relatório de Auditoria, em considerações prefaciais, fornece uma visão geral da rodovia BR – 174, como elemento de integração de toda a região amazônica com os mercados do Caribe, América Central e do Norte, por meio do sistema viário venezuelano. Além da abertura de novo corredor de exportação, desempenhará a rodovia importante papel no abastecimento dos Estados de Roraima e do Amazonas, sobretudo de matérias-primas venezuelanas, tais como petróleo, aço, cimento e calcário, dos quais carece a região.

6. Informa que o trecho da rodovia BR – 174, situado no Estado de Roraima, tem a extensão de 718 km, estendendo-se da divisa com o Estado do Amazonas até a fronteira com a Venezuela. Desse trecho restavam ser pavimentados, à época da auditoria, 137,22 km (19,11%), dos quais 29 km a cargo do Governo do Estado de Roraima, e 108,22 km pelo 6º BEC.

7. Nos limites do Estado de Roraima, a obra envolve a construção de 57 pontes (12 concluídas à época da auditoria, 9 em andamento e 29 em fase de licitação), dentre as quais destaca-se aquela sobre o Rio Branco, com vão de 1.020 metros e custo estimado em mais de R\$ 12 milhões (doze milhões de reais).



8. O custo total orçado para o Projeto, inclusive o trecho situado no Estado do Amazonas, totaliza US\$ 168 milhões, com o seguinte esquema de financiamento:

Corporação Andina de Fomento	CONTRAPARTIDA			CUSTO TOTAL
	UNIÃO	AMAZONAS	RORAIMA	
86,0	37,8	25	19,2	168

OBS: valores em milhões de dólares

9. Em 10.4.1997, foi celebrado entre o Governo Federal e a Comissão Andina de Fomento – CAF – contrato de empréstimo, no valor de US\$ 86.000.000,00, dos quais US\$ 35.800.000,00 foram destinados ao trecho da estrada situado no Estado de Roraima.

10. Na mesma data, o Governo Federal, por intermédio do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER-, firmou o convênio PG – 059/97-00 com o Estado de Roraima, o qual previa, inicialmente, o repasse de US\$ 30 milhões pela União, para uma contrapartida de US\$ 41 milhões daquele Estado.

11. Posteriormente, em 28.10.1997, foi celebrado o 2º Termo Aditivo ao Convênio PG 059/97-00, pelo qual foram alteradas as participações originalmente avençadas, elevando o investimento da União para US\$ 57,6 milhões (+ 92%), e reduzindo a cota a cargo do Governo Estadual para US\$ 19,2 milhões (- 53,1%), resultando, com isso, na paridade de 75% para a União e 25% para o Estado.

12. Convém assinalar que, anteriormente à celebração do contrato de financiamento com a CAF, o Governo Federal já havia transferido para o Governo do Estado de Roraima a quantia de R\$ 13,5 milhões, mediante os convênios PG – 100/94-99-01 e PG 063/93, os quais tinham por objeto a implantação e pavimentação da rodovia, bem como serviços de conservação e restauração, necessários a manter a trafegabilidade da estrada durante a sua construção.

13. Dos R\$ 18.843.808,48 (dezoito milhões, oitocentos e quarenta e três mil, oitocentos e oito reais e quarenta e oito centavos) repassados pela União, até a realização da auditoria, o Governo do Estado de Roraima havia utilizado R\$ 6.773.283,44 (seis milhões, setecentos e setenta e três mil, duzentos e oitenta e três reais e quarenta e quatro centavos) em retrofinanciamento ou ressarcimento.

14. Sob pena de não retratar com fidedignidade as ocorrências levantadas pela Equipe de Auditoria da SECEX/RR, permito-me transcrever excertos do minudente Relatório por ela elaborado:

“.....  
OCORRÊNCIAS DETECTADAS

4.1. Da análise da documentação alusiva ao convênio PG-059/97-00, celebrado entre o DNER e o Governo do estado de Roraima, bem como dos processos licitatórios realizados pelo DER/RR, foram encontradas irregularidades e impropriedades a seguir detalhadas:

**4.2. Processo nº0638/95 Ordem de serviço nº123/95 Carta-Convite nº279/95**  
Valor: R\$ 93.505,00

**Processo nº 0637/95 Ordem de Serviço nº 152/95 Carta-Convite nº 275/95**  
Valor: R\$ 71.425,00

**Processo nº 1896/95 Ordem de serviço nº 299/95 Carta-Convite nº 584/95**  
Valor: R\$134.580,00

**Processo nº 1900/95 Ordem de serviço nº 298/95 Carta-Convite nº 589/95**  
Valor: R\$107.700,00

**Processo nº 1901/95 Ordem de serviço nº 297/95 Carta-Convite nº 594/95**  
Valor: R\$130.140,00

**Objeto:** Serviços de Sondagem e Percussão (SPT) e Rotativa e Levantamentos de Topografia e Hidrologia, para definição da fundação e determinação da secção de vazão, para os projetos estruturais de 34 pontes a serem construídas ao longo da BR-174 - trecho divisa AM/RR a marco BV-8 (Venezuela);

**Adjudicatário:** P. Gadelha de Oliveira

**Situação encontrada:** fls. 01 a 29 do Volume I

**4.2.1. Realização de licitações na Modalidade Convite quando o somatório das despesas para o mesmo objeto exigia o certame na Modalidade Tomada de Preços, desobedecendo ao que estipulado no art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei nº 8.666/93.**

4.2.2. Os 05 (cinco) processos acima listados totalizam uma despesa de R\$ 537.350,00 (quinhentos e trinta e sete mil e trezentos e cinquenta reais), valor este que se enquadra na Modalidade Tomada de Preços (art. 22, § 2º, e art. 23, I, b, da Lei nº 8.666/93).

4.2.3. Contudo, foram realizados pelo DER cinco licitações, no interregno de 06 (seis) meses, todas na Modalidade Convite, o que contraria frontalmente os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando o fracionamento indevido da despesa.

**4.2.4. Homologação irregular do processo licitatório relativo à Carta-Convite nº 584/95 (fls. 15/16 - vol.I), já que só foram apresentadas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º, do Estatuto das Licitações;**

**4.2.4.1.** neste Certame só foram apresentadas duas propostas válidas - Construtora Maranata Ltda. e P. Gadelha de Oliveira - o que deveria ter ensejado a repetição do ato licitatório, considerando não ter havido a participação do número mínimo legal de competidores exigido no art. 22, §§ 3º e 7º, do Estatuto das Licitações, bem como pelo fato de não constar dos autos nenhuma justificativa da Administração para a não repetição do Certame.

**4.3. Processo nº 1257/96**

**Ordem de serviço nº 020/97**

**Carta-Convite nº 332/96 Valor:R\$ 115.082,32**

**Adjudicatário:** N. G. Saraiva da Silva

**Processo nº 1258/96 Contrato nº 073/96**

**Carta-Convite nº 333/96 Valor:R\$ 146.169,40**

**Adjudicatário:** Pery Lago Construtora de Pontes Ltda.

**Processo nº** 1062/96

**Ordem de serviço nº** 006/97

**Carta-Convite nº** 272/96 **Valor:** R\$118.129,40

**Adjudicatário:** N. G. Saraiva da Silva

**Objeto:** **Fiscalização da Construção de pontes ao longo da Rodovia BR 174 - Divisa AM/RR a Marco BV8 (Venezuela);**

**Situação encontrada:** fls. 30 a 64 do volume I

**4.3.1.Realização de 03 (três) certames na Modalidade Convite quando o valor global dos serviços a serem executados - R\$ 379.381,12 - exigia a Modalidade Tomada de Preços, procedimento este contrário ao preceituado nos §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 e que caracteriza o fracionamento ilegal da despesa.**

4.3.2.Para a licitação realizada no Processo nº 1257/96, na Modalidade Convite (fls. 34/35 - vol. I), só foram apresentadas 02 (duas) propostas válidas - Pery Lago Construtora de Pontes Ltda e N. G. Saraiva da Silva - o que deveria ter ensejado a repetição do Certame, haja vista não ter havido a participação do número mínimo de licitantes previsto no art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei nº 8.666/93.

4.3.3.Ressalte-se que a justificativa aposta na Ata nº 321 (fl. 34 - vol. I), de que ocorreu manifesto desinteresse dos convidados, entra em contradição com o fato de não ter sido estendido os convites a outras empresas do ramo, a exemplo da CECON - Engenharia e Consultoria Ltda., participante do Convite nº 333/96 (fl. 43 - vol. I), e P. Gadelha de Oliveira, convidada para o Certame nº 272/96 (fl. 56-vol.I), bem como com o uso da Modalidade indevida de licitação, já citada no subitem 4.3.1 acima.

4.3.4.Ainda no Processo nº 1257/96, foi constatada a prorrogação dos serviços fora do prazo de vigência estipulado na Ordem de Serviço (fl. 36-vol. I), que previa o seu término em 24.05.97, enquanto o termo aditivo foi celebrado somente em 05.07.97, transgredindo o § 2º do art. 57 e o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.

4.3.5.No Processo nº 1062, referente à Carta-Convite nº 272/96 (fl. 56), constata-se a realização do Convite com apenas 02 (duas) propostas válidas - N. G. Saraiva da Silva e P. Gadelha de Oliveira - desobedecendo o art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei nº 8.666/93, face a exigência legal prevista nestes dispositivos de que haja pelo menos três reais competidores.

4.3.6.A justificativa da Comissão de Licitação, ínsita da Ata nº 262 (fl. 55-vol. I), na qual alega manifesto desinteresse dos convidados e limitação de mercado, conflita com o fato de não terem sido estendidos os convites a outras empresas do ramo, a exemplo da Pery Lago Construtora de Pontes Ltda e CECON - Engenharia e Consultoria Ltda., que já participaram de alguns dos processos licitatórios acima listados, bem como com a não utilização da modalidade correta prevista na Lei de Licitações.

4.3.7.No Processo nº 1258 também foi detectada a prorrogação indevida dos serviços. A Ordem de Serviço (fl. 44/46-vol. I) previa o término da vigência em

08.04.97, enquanto o termo aditivo foi firmado em 05.08.97, contrariando o § 2º do art. 57 e o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93;

**4.4. Processo nº 449/96**

**Ordem de serviço nº 208/96**

**Carta-Convite nº 129/96**

**Valor: R\$ 140.200,00**

**Adjudicatário: Maia Melo Engenharia Ltda.**

**Processo nº 450/96**

**Contrato nº 035/96**

**Tomada de Preços nº 043/96**

**Valor: R\$ 210.600,00**

**Adjudicatário: Maia Melo Engenharia Ltda.**

**Processo nº 1513/96**

**Ordem de serviço nº 257/96**

**Carta-Convite nº 407/96**

**Valor: R\$ 123.531,92**

**Adjudicatário: Maia Melo Engenharia Ltda.**

**Processo nº 1543/96**

**Contrato nº 003/97**

**Tomada de Preços nº 084/96**

**Valor: R\$ 236.680,59**

**Adjudicatário: Maia Melo Engenharia Ltda.**

**Processo nº 1543/96**

**Contrato nº 002/97**

**Tomada de Preços nº 084/96 Valor: R\$ 448.812,56**

**Adjudicatário: CECON - Engenharia e Consultoria Ltda.**

**Objeto: Acompanhamento dos serviços de drenagem superficial, pavimentação, obras complementares, sinalização, proteção ambiental ao longo da Rodovia BR 174 - Divisa AM/RR a Marco BV8 (Venezuela) - km 108,22 a 288,15;**

**Situação encontrada: fls. 65 a 90 - Volume I**

**4.4.1. Utilização da Modalidade Convite para parcelas da obra, em que o somatório de seus valores caracterizava o caso de “tomada de preços”, acarretando fracionamento de despesas, vedado pelos §§ 2º e 5.º do Art. 23 da Lei nº 8.666/93.**

4.4.2. As despesas lícitas nos processos acima elencados somam R\$ 1.159.825,27 (Um milhão, cento e cinquenta e nove mil, oitocentos e vinte e cinco reais e vinte e sete centavos), valor que exigia a realização de processo licitatório na Modalidade Tomada de Preços, na forma do art. 22, § 2º, c/c o art. 23, I, b, da Lei das Licitações. Contudo, no processo nº 1513/96 e 449/96, o DER promoveu licitações na

Modalidade Convite (fls. 66 e 69/70 - vol. I), contrariando o que determina os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

4.4.3. No processo nº 1543/96 verificou-se que o 1º termo aditivo (fls. 87/88 vol. I) foi firmado em 13.08.97, após o fim da vigência do Contrato nº 003/97 (fls. 83/86-vol.I), o que transgrediu o § 2º do art. 57 e o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.

4.4.4. Do mesmo modo, no contrato nº 002/97 (fls. 74/80-vol.I), também constante do Processo nº 1543/96, o 1º termo aditivo (fls. 72/73-vol.I) foi firmado fora da vigência contratual, desobedecendo os preceitos legais citados no item anterior.

4.4.5. Às fls. 81 e 82 do volume I verifica-se que as empresas vencedoras do Certame nº 084/96 foram convidadas a assinar o contrato, conforme previsto no art. 64 da Lei nº 8.666/93, apenas em 17/01/97, conforme recibo apostado nos ofícios. Porém, os contratos nº 002/97 e 003/97 encontram-se datados de 06/01/97, ou seja, com data anterior à do convite para sua assinatura, o que impossibilitou a averiguação de que os licitantes vencedores assinaram os respectivos contratos nas datas apazadas e se o DER cumpriu o que prevê o art. 64, § 2º, do Estatuto das Licitações e o item 22.2 do Instrumento editalício.

#### **4.5. Processo: 1499/96**

**Modalidade:** Concorrência Pública Internacional n.º 003/96

**Objeto:** Execução de serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de artes correntes, obra complementares e proteção ambiental

**Adjudicatários:** Lote 1: Carlos Kimak Cia Ltda – Valor : R\$ 3.495.113,62

Lote 2: Placon Engenharia Ltda – Valor : R\$ 3.570.460,08

Lote 3: Sá Engenharia Ltda – Valor : R\$ 3.548.033,08

**Situação encontrada: fls. 91 a 182 - Vol. I**

**4.5.1. Aceitação da proposta de preços da empresa Sá Engenharia contendo cotação parcial da quantidade licitada, posto que foi cotado apenas 10% do item 1.1. do “quantitativo de serviços” elaborado pelo DER/RR (fl. 100-Vol. I). A quantidade prevista era de 300.000 m² de limpeza mecanizada da faixa de construção, no entanto, foram cotados apenas 30.000 m² pela referida empresa, descumprindo-se as exigências do item 16.2., “a”, do edital (fl. 97-Vol. I) que dispõe, *verbis*:**

**“16.2. Serão desclassificadas:**

**a) as propostas que não atendam as exigências deste ato convocatório.”**

4.5.2. Prorrogação de contrato, sob a alegação de acréscimo de serviços, para pagamento de serviços já contratados anteriormente e não executados.

4.5.3. A empresa Sá Engenharia Ltda apresentou a proposta vencedora do certame, relativamente ao lote nº 3: trecho compreendido entre a divisa AM/RR (Km 0,0) e localidade Novo Paraíso (Km 245,19).

4.5.4. O valor da proposta vencedora foi de R\$ 3.548.033,08 (fl. 108/116-Vol. I), tendo as demais empresas apresentado os seguintes preços: Engenharia e Parceria Ltda - ENPA – R\$ 4.179.126,28 (fl. 117/122-Vol. I), Empresa Sul Americana de Montagens S/A - EMSA – R\$ 4.438.611,35 (fl.117/126-Vol. I) e Empresa Industrial Técnica S/A - EIT – R\$ 4.475.308,97 (fl. 127/133-Vol. I).

4.5.5. No entanto, ocorreram as seguintes irregularidades durante a execução do contrato:

**4.5.5.1. Os serviços de terraplenagem foram estimados pelo DER/RR em R\$ 390.753,30 (fl.100-Vol. I), e cotados pela firma Sá Engenharia Ltda por R\$ 301.975,94 (fl. 135-Vol. I), no entanto foram executados por R\$ 801.933,16 (fl. 110-Vol. I), e aditados posteriormente em mais R\$ 34.399,50 (fl. 139-Vol. I), totalizando R\$ 836.332,66, que corresponde a uma variação total de 176,95% em relação ao valor licitado, ou seja, uma diferença a maior de R\$ 534.356,72 (fl. 35).**

4.5.5.1.1. Cumpre salientar que a maior proposta apresentada pelos demais concorrentes, para o mesmo item, foi orçada em R\$ 420.144,52 (fl. 127-Vol. I).

**4.5.5.2. A mesma irregularidade ocorreu no item referente à pavimentação, cuja estimativa inicial pelo DER/RR era de R\$ 2.055.971,32 (fl. 101-Vol. I), mas foi adjudicado pelo valor de R\$ 1.757.880,26 (fl. 135-Vol. I), e executado por R\$ 2.010.077,61 (fl. 110-Vol. I), representando uma variação de 14,34%, correspondente a R\$ 252.197,35.**

**4.5.5.3. Os serviços referentes à drenagem e obras de arte correntes, obras complementares e de proteção ambiental, regularmente licitados pelo critério de menor preço global (fl. 101/106-Vol. I), não foram executados na totalidade, na forma proposta pelo licitante e contratada com o DER/RR, tendo sido objetos de termo aditivo contratual (fl. 138/148-Vol. I).**

**4.5.5.4. Quanto ao item 3.0 – drenagem e obras de arte corrente, foi executado apenas 47,09%, correspondendo a R\$ 560.533,49 (fl. 110/111-Vol. I), quando o previsto totalizava R\$ 1.190.454,62 (fl. 135/136-Vol. I).**

**4.5.5.4.1.** A prorrogação contratual ocorrida, com acréscimo de preço, não visou à cobertura de despesas imprevistas acrescidas ao contrato, mas, sim, destinou-se ao pagamento de serviços que nem sequer foram iniciados, a exemplo de sinalização vertical, horizontal e proteção ambiental, os quais foram adjudicados à empresa Sá Engenharia Ltda., conforme se comprova mediante o confronto da proposta às fls. 135/137-Vol. I, com o que foi efetivamente executado às fls. 110/111-Vol. I.

4.5.5.4.2. Cabe ressaltar que o licitante permanece vinculado à proposta inicialmente apresentada, admitindo-se prorrogação tão-somente nas hipóteses elencadas nos incisos I a IV do §1.º do Art. 57 da Lei 8.666/93, desde que autorizada pela autoridade competente, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo legal.

4.5.5.4.3. Afigura-se incabível o aditamento contratual para fazer face a serviços regularmente licitados e não executados, tal qual a situação *sub examine*.

4.5.5.5. Os preços constantes da proposta do licitante vencedor não foram mantidos, conforme se verifica no item 2.0 – pavimentação, onde ocorreu a majoração dos preços (tabela a seguir).

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	QUANT (m3)	Valores licitados (R\$)		Valores pagos (R\$)	
			Unit.	Total	Unit.	Total
9658	Reforço do sub-leito	4848	6,89	33.402,72	10,19	49.401,12
9663	Esc. Carga mat. Ad. P/ reg. Sub-leito DMT=5,5km	28415	3,00	85.245,00	4,43	125.878,45
9727	Esc. carga e transporte DMT=5,5km	58766	6,89	404.897,74	10,19	598.825,54

4.5.5.6. Substituição da pavimentação asfáltica da especificação AAUQ – Areia Asfáltica Usinada a Quente por TSD – Tratamento Superficial Duplo e TSS – Tratamento Superficial simples no lote nº 1, que compreende o trecho Ig. Cap. Junqueira - Km 108,22 a Rio dos Peixes - Km 137,27, adjudicado à empresa Carlos Kimak (fls. 150/152 e 163/173 - Vol. I).

4.5.5.6.1. A empresa Carlos KIMAK Cia Ltda, adjudicatária do lote nº 1, submeteu à aprovação do DER/RR a substituição da pavimentação asfáltica de AAUQ por TSD e TSS, estando a proposta sub examine, por parte daquela autarquia estadual (fl. 170/173-Vol. I).

4.5.5.6.2. Ressalte-se que tecnicamente o revestimento asfáltico AAUQ oferece maior durabilidade e resistência que o TSD e o TSS, conforme Parecer Técnico do 6º BEC (fl. 41/84)

4.5.5.6.3. A redução oferecida no preço, conforme demonstração da empresa contratada (fl. 171-Vol. I), é de apenas 14%, o que, a priori, não se revela vantajoso para a Administração Pública, visto que tal economia ocorreria em detrimento da qualidade da pavimentação da rodovia BR-174.

4.5.5.6.4. Os preços unitários dos revestimentos TSS e TSD ofertados pela contratada por R\$ 1,93 e R\$ 3,30, também não demonstram ser vantajosos, pois para trechos contíguos da BR-174, no âmbito do mesmo certame licitatório, foram apresentados menores preços, a exemplo do ocorrido no lote nº 3, em que foram ofertados a R\$ 0,79 e R\$ 1,65, respectivamente, pela empresa Sá Engenharia Ltda (fl. 135-Vol. I), tendo sido, inclusive, ofertados, para o lote nº 2, pela própria empresa Carlos Kimak por R\$ 1,22 - TSS e R\$ 2,44 -TSD (fl. 175-Vol. I).

4.5.5.6.5. Ademais, não foi demonstrado nos autos qualquer óbice técnico ou operacional que justifique o descumprimento da obrigação atribuída à contratada de executar o objeto do Edital de concorrência Pública, em estrita conformidade com a proposta apresentada, à qual, inclusive, a adjudicatária está plenamente vinculada, conforme o Art. 55, XI da Lei n.º 8.666/93 e as cláusulas contratuais SEGUNDA -item 2.1 - e TERCEIRA -item 3.1 Alínea “p” (fl. 163/165-Vol. I).

4.5.5.6.6. Frise-se que os preços utilizados pelo licitante não condizem com aqueles constantes da proposta adjudicada, senão vejamos: o preço total do revestimento AAUQ foi de R\$ 623.715,12 (fl. 150-Vol. I) e não R\$ 785.709,54 (fl. 171-Vol. I).

4.5.5.6.7. Logo, tal mudança não deve ser acatada, sob pena de ocasionar danos ao erário, razão por que urge ouvir em audiência o responsável para que se posicionem sobre eventual autorização, ora demonstrada inadequada e prejudicial.

**4.6. Processo:** 1541/96



**Modalidade:**

Lote 1 – sub-trecho Novo Paraíso – Ig. Dias: Tomada de Preços nº 082/96

Lote 2 – sub-trecho Ig. Dias – Ig. Nelson Ribeiro: Tomada de Preços nº 082/96

Lote 3 – sub-trecho Ig. Nelson Ribeiro – Ig. Kall: Convite nº 082/96

**Objeto:** Execução de serviços de obras de artes complementares na rodovia BR-174/Sul

**Adjudicatários:** Lote 1: W.M.P. da Silva – Valor: R\$ 87.722,

Lote 2: Bezerra de Lima Engenharia Ltda – Valor : R\$ 72.321,44

Lote 3: F.C. Azevedo Neto – Valor : R\$ 60.283,40

Situação encontrada: fls. 183/206 - Vol. I

**4.6.1. Utilização da modalidade “convite” para parcelas da obra, em que o somatório de seus valores caracterizava o caso de “tomada de preços”, acarretando fracionamento de despesas, vedado pelos §§ 2º e 5.º do Art. 23 da Lei nº 8.666/93.**

4.6.2. O objeto da licitação realizada sob a modalidade Tomada de Preços nº 082/96, realizada em 06/12/96, compreendia a execução de serviços de obras complementares em três lotes da BR-174, conforme edital de fls. 183/185-Vol. I

4.6.3. Entretanto, não houve licitante interessado em realizar a obra prevista para o lote nº 3, sendo adjudicados tão-somente os lotes nºs 1 e 2 aos vencedores do certame, empresas W.M.P. da Silva e Bezerra de Lima Engenharia Ltda, respectivamente (fls. 186/188 - Vol. I).

4.6.4. Posteriormente, foi realizada nova licitação para a obra relativa ao lote nº 3, no entanto, em vez de ser mantida a modalidade Tomada de Preços, foi utilizado o convite, infringindo-se o §5º do Art. 23 da Lei nº 8.666/93 (fls. 189/198 - Vol. I).

**4.7. Processo: 1746/96 Carta-Convite nº 481/96 Valor: R\$ 37.330,00**

**Objeto:** Execução de serviços de obras de artes correntes na BR-174 – trecho: divisa AM/RR-Alalaú (km 0,0) a Novo Paraíso (km 245,19), subtrecho km 188,39 a km 213,39

**Adjudicatário:** Prumo Engenharia Ltda

**Situação Encontrada: fls. 207/215 - Vol. I**

**4.7.1. Emissão de atestado de conclusão de obra de engenharia em prazo exíguo (18 dias), diverso do previsto no cronograma físico-financeiro (90 dias), incompatível com o volume de serviços executados, e subsequente pagamento das despesas, conforme o boletim de medição apresentado pela empresa contratada (Prumo Engenharia Ltda.), apesar das evidências quanto à impossibilidade de cumprimento do objeto durante o período informado.**

4.7.2. A licitação em tela foi realizada em 18/12/96, com a participação de três interessados, tendo sido o objeto de fls. 207/208-Vol. I adjudicado à empresa Prumo Engenharia Ltda.

4.7.3. Observa-se que, de acordo com o cronograma físico-financeiro apresentado (fl. 209-Vol. I), a empresa comprometeu-se a entregar a obra no prazo de 90 dias, contados a partir do 10º dia da assinatura do contrato, conforme Cláusula Terceira da



Ordem de execução de Serviços nº 003/97, de 13/01/97 (fl. 210-Vol. I), o que corresponde aos seguintes termos inicial e final: 22/01/97 a 22/04/97.

4.7.4. No entanto, no dia 02/02/97, a contratada apresentou uma única planilha de medição, correspondente ao período de 13/01 a 31/01/97, alegando que havia sido executada a totalidade do objeto licitado (fl. 213-Vol. I).

4.7.5. O exíguo período decorrido entre a autorização constante da Ordem de Execução (13/01/97) (fl. 210-Vol. I) e a data limite da execução dos trabalhos, conforme Planilha de Medição (31/01/97) (fl. 213-Vol. I) corresponde a apenas 18 dias, admitindo-se a hipótese de ter sido iniciada a execução no dia seguinte à assinatura do contrato.

4.7.6. Não é razoável admitir que a empresa contratada concluiu a obra em apenas 20 % (vinte por cento) do prazo previsto, que seria de 90 dias (fl. 210-Vol. I), mas, ao contrário, com base no cronograma-físico financeiro apresentado (fl. 209-Vol. I), é mais lógico admitir que não seria tecnicamente possível concluí-la em apenas 18 dias.

4.7.7. Pelo cronograma apresentado (fl. 209-Vol. I), cuja elaboração supostamente demandou uma análise técnica quanto aos prazos de execução, a empresa admite que, nos primeiros vinte dias, concluiria 2,91% da obra, e em 30 dias concluiria apenas 39,03 % .

4.7.8. Ressalte-se que para o serviço previsto no item 1.4 do quantitativo de serviços do Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima – DER/RR “1.4. fornecimento e assentamento de tubos CA-1 (...) 104 metros” foi estimado o prazo de 50 dias (fl. 207 e 209-Vol. I).

4.7.9. Resta demonstrado, em que pese o atestado n.º 043/97, informando que a obra havia sido concluída, que o artifício utilizado constituiu-se sobretudo em uma forma de receber antecipadamente o pagamento.

4.7.10. Em vista da ilegitimidade do atestado (fl. 212-Vol. I) da lavra do Eng. Civil Sr. Francisco Cavalcante Abrantes Filho, responsável pela fiscalização da obra (fl. 211-Vol. I), impõe-se ouvir os responsáveis em audiência a fim de que apresentem justificativas quanto à irregularidade consignada.

**4.8. Processo nº 084/97 Contrato nº 021/97 Tomada de Preços nº 008/97 Valor:** R\$ 196.365,15

**Objeto:** Obras complementares na BR-174, sub-trecho km 163,39 X km 245,19

**Adjudicatário:** W.M.P. Silva

**Situação encontrada:** fls.216 a 232

**4.8.1.** Foi observado que o DER/RR expediu a Ordem de Execução de Serviço para a Empresa W.M.P.Silva em 14.03.97(fl. 223). Como se pode verificar às fls. 224/225, a primeira medição, realizada em 18.03.97(quatro dias depois), alcançou o montante de R\$50.000,00, equivalendo a 50,40% do total previsto para o Lote 1. A referida medição foi atestada pelo Órgão em 24.03.97 e paga em 04.04.97 (fls. 226/227);

4.8.1.1. Questionamos esse procedimento, haja vista que o cronograma físico-financeiro apresentado pela própria firma previa a execução dos sobreditos serviços em prazo muito superior - 90 dias (fls.229 ), parecendo-nos que os quatro dias decor-

ridos para execução de 50,40% dos mesmos são inaceitáveis. Sugere o procedimento adotado pelo DER/RR que criou-se um artifício para antecipar pagamento sem a correspondente contraprestação de serviço, infringindo o art. 65, inciso II, alínea “c” da Lei de Licitações. Chamamos em arguição dessa prática ilegal, não só o responsável, mas também o engenheiro fiscal da Administração, Sr. Francisco Cavalcante de Abrantes Filho, a fim de justificar sua concordância com o ato praticado.

4.8.2. No que concerne ao certame licitatório, foi constatado que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira apresentada pela W.M.P.Silva na fase de habilitação não atendia às exigências do Edital, de 24.02.97, e ainda assim a Empresa sagrou-se vencedora no processo.

4.8.2.1. Rezava o Instrumento Convocatório(subitem 3.1, alíneas “h” e “j” - fls. 216/217) que os demonstrativos contábeis deveriam ser os do último exercício, devidamente registrados na junta comercial, bem como o capital social mínimo exigido para participar da licitação seria de R\$9.000,00(Lote 1) e R\$8.000,00(Lote 2). Neste caso(fl. 231/232 ), o Balanço Patrimonial que figurou na documentação era de dois exercícios financeiros anteriores (1995).

4.8.2.2. Ademais, no sobredito balanço constava carimbo e registro na Junta Comercial datado de 04.12.96, um ano depois ao término do exercício ao qual se referia, dando indícios de que foi regularizado com a finalidade de participar da licitação em comento.

4.8.2.3. Acrescente-se que o Capital Social era de R\$5.000,00(fl. 232), valor muito inferior ao exigido no Edital. Tendo sido adjudicado o objeto para a W.M.P.Silva, deveria seu Capital constituir-se do somatório dos mínimos exigidos para cada lote (R\$17.000,00).

4.8.2.4. Caberia indagar do responsável o descumprimento das normas e condições do Edital, ao qual a Administração se achava estritamente vinculada, conforme prescrição da Lei 8.666/93, art. 41, “caput”.

**4.9. Processo nº 1545/96 Contrato nº 083/96 Tomada de Preços nº 083/96**  
**Valor:** R\$ 220.000,00

**Objeto:** Extração de rocha e fornecimento de pedra britada (10.000 m3)

**Adjudicatário:** Franco & Chagas Ltda

**Situação encontrada:** fls.233 a 240 do volume I

4.9.1. Parecer da assessoria jurídica do Órgão, opinando pela homologação e assinatura do contrato e pela legalidade do pedido de aditamento(fl.235/240) tem data posterior à própria assinatura dos termos. Tal ocorrência sugere que o DER/RR tem adotado a prática de confeccionar documentos com data retroativa, sem que para isso tenha o devido amparo legal.

**4.10. Processo nº 305/96 Contrato nº 20/96 Tomada de Preços nº 21/96 Valor:**  
**R\$ 232.920,88**

**Objeto: Obras complementares, sub-trecho Igarapé Seco X Igarapé Kall (16,04 km)**

**Adjudicatário:** F.C.L.Picado

**Situação encontrada:** fls. 241 a 259 do volume I

4.10.1. A proposta de dilatação do prazo contratual foi aprovado pelo Dirigente do Órgão e pela assessoria jurídica em 05.07.96(fl. 254 ), data posterior à constante do 1º Termo Aditivo (18.06.96 – fls. 248 ). Da mesma maneira que no subitem acima, parece-nos que o DER/RR adotou a prática de lavrar documentos com data retroativa sem embasamento legal, sugerindo o intuito de mascarar o atraso indevido na realização de formalidade exigida em lei.

4.10.2. Outrossim, identificamos solicitação da Empresa de aditar os serviços contratuais em R\$29.514,89. Da carta proposta(05.02.97 – fl. 256) e da folha de medição constantes dos autos(fl. 257), depreende-se que a firma já havia realizado aqueles serviços antes da aprovação pela autoridade competente, que se deu em 20.03.97(fl.251/252).

4.10.2.1. Esse procedimento contraria o que preceitua a Lei 8.666/93(art.57, § 2º e § 1º, IV c/c art.65, inciso I, alínea “b”) e o parágrafo único da primeira cláusula contratual. A autorização para realização dos serviços deve ser prévia, não cabendo ao contratado efetivar acréscimos ou supressões de moto próprio nem respaldado em parecer do fiscal da Administração(art. 66 c/c art. 67, § 2º).

4.11. **Processo nº 1122/96 Contrato nº 88/96 Conc.Internacional nº 002/96 Valor: R\$1.575.500,00**

**Objeto: Construção de pontes de concreto sobre os rios Branquinho e dos Peixes**

**Adjudicatário:** Estacon Engenharia S.A.

**Situação encontrada:** fls. 260 a 273 do volume I

4.11.1. Por meio do expediente de fls. 267/273, de 10.09.97, a Empresa solicitou dilatação de prazo de 120 dias e acresceu os serviços em R\$150.659,21. Segundo informações do Diretor de Planejamento do Órgão, a solicitação de acréscimo não tem resposta juntada ao processo porque ainda está em estudo para aprovação.

4.11.1.1. Todavia, as obras continuam em andamento sem que haja formalização do procedimento, para conferir-lhe eficácia. Fica, desta forma, caracterizado o descumprimento do art. 57, § 2º e § 1º, inciso IV c/c art. 61, parágrafo único, art. 65, inciso I, “b” da Lei 8.666/93 e parágrafo único da primeira cláusula contratual.

4.12. **Processo nº 1122/96 Contrato nº 87/96 Conc.Internacional nº 02/96**

**Valor: R\$3.229.157,51**

**Objeto:** Construção de pontes de concreto sobre os rios Baruana, Itã e Dias

**Adjudicatário:** Sá Engenharia Ltda

**Situação encontrada:** fls. 274 a 296 do volume I

4.12.1. Houve erro material na confecção do Termo de Contrato, no qual deixou de constar como elemento integrante do Lote 1 a construção de ponte de concreto sobre o Rio Dias (fls. 274/275), a despeito dos demais itens da licitação haverem sido mantidos e a sua construção executada.

4.12.2. Ausência da proposta vencedora, em que constaria planilha de quantitativos e de preços unitários.

4.12.3. Fazemos remissão à Carta de fls.284/296, de 23.09.97, em que a Empresa solicitou dilatação de prazo de 90 dias e acresceu os serviços em R\$561.573,00. Segun-

do informações do Diretor de Planejamento do Órgão, a solicitação de acréscimo não tem resposta juntada ao processo porque ainda está em estudo para aprovação.

4.12.3.1. Todavia, as obras continuam em andamento sem que haja formalização do procedimento, para conferir-lhe eficácia. Desta forma, caracteriza-se novamente o descumprimento do art. 57, § 2º e § 1º, inciso IV c/c art. 61, parágrafo único, art. 65, I, “b” da Lei 8.666/93 e parágrafo único da primeira cláusula contratual.

4.13. **Processo nº 0084/97 Contrato nº 021/97 Tomada de Preços nº 008/97 Valor: R\$ 196.365,15**

**Processo nº 1545/96 Contrato nº 083/96 Tomada de Preços nº 083/96 Valor: R\$ 220.000,00**

**Processo nº 0529/96 Contrato nº 053/96 Tomada de Preços nº 053/96 Valor: R\$ 1.663.996,89**

**Processo nº 1070/96 Contrato nº 065/96 Conc. Internacional nº 001/96 Valor: R\$ 547.618,89**

**Processo nº 1070/96 Contrato nº 065-A/96 Conc. Internacional nº 001/96 Valor: R\$ 815.313,31**

**Processo nº 1122/96 Contrato nº 087/96 Conc. Internacional nº 002/96 Valor: R\$ 3.229.157,51**

**Processo nº 1796/96 Contrato nº 013/97 Tomada de Preços nº 002/97 Valor: R\$ 1.102.634,37**

**Processo nº 1485/96 Contrato nº 054/97 Tomada de Preços nº 080/96 Valor: R\$ 425.425,67**

**Processo nº 0310/96 Contrato nº 081/96 Tomada de Preços nº 025/96 Valor: R\$ 217.178,41**

4.13.1. Nos processos supramencionados o Órgão considerou, na contagem dos prazos contratuais, a data de início das obras ou da emissão da Ordem de Execução de Serviços, contrariando o próprio instrumento da avença, o qual estabelecia que os prazos correriam *a partir da publicação do extrato do contrato em imprensa oficial, o que deveria ser efetivado em até 20 dias após assinatura* (cláusula quarta).

4.13.2. Tendo em vista que na maioria dos casos examinados verificou-se impropriedades relativas à intempestividade na publicação do resumo de contrato e de seus aditivos, ou mesmo a ausência dessa publicação, os prazos foram contados, para efeito de análise, a partir do vigésimo dia da assinatura do termo (fls. 220,222; 235,240; 246,248,250,252; 264,266; 279,282; 308,310; 313,316; 325,328; 332, 333,335; 340,342; 349, 351), conforme o disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.

4.13.3. Deste modo, constatou-se que o DER celebrou os aditivos visando prorrogar as avenças acima relacionadas, posteriormente a suas respectivas vigências. Entendemos que, por ocasião da assinatura dos Termos Aditivos, os contratos já haviam expirado, por força dos prazos neles mesmos estabelecidos. Nessa mesma direção, o § 2º do art. 57 da Lei 8.666/97 asseve que *toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato*. Desta feita, consideramos ilegais as referidas prorrogações.

4.13.4. Nos processos 0084/97, 0529/96, 1070/96, 1122/96 e 450/96 o DER deixou de fazer constar nos autos a cópia ou comprovante da publicação resumida em imprensa oficial dos respectivos termos contratuais e seus aditivos, contrariando o art. 61 parágrafo único da Lei 8.666/93, bem como a cláusula quarta, subitem 4.1 dos contratos.

4.13.5. Nos processos nº 1070/96, 1122/96, 1545/96 e 305/96 alguns resumos de contrato foram divulgados em Diário Oficial, deixando entretanto de observar os 20 dias para publicação previstos nos dispositivos acima mencionados. Cabe lembrar que a Lei condiciona a eficácia do ato à sobredita publicação.

#### 4.14. OUTRAS OCORRÊNCIAS DETECTADAS:

4.14.1. Em praticamente todos os processo licitatórios examinados foram encontradas despesas realizadas em data anterior à da formalização do Convênio nº PG-059/97-00, celebrado entre o Governo do Estado de Roraima e o DNER, o que configura a desobediência do disposto no art. 8º, inciso V, da IN/STN nº 01, de 15.01.97.

4.14.2. Em outros casos, foi verificado o pagamento pelo DER, com recursos do convênio, de obras e serviços realizados antes da sua vigência, o que caracteriza a ocorrência de efeitos financeiros retroativos, também vedada no art. 8º, VI, da IN/STN 01/97.

4.14.3. O contrato firmado com a Cooperação Andina de Fomento - CAF (fls. 353/380 - vol. I) previa em sua Cláusula 21 - UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS E DOS BENS, inciso VII, que os recursos do empréstimo não poderiam ser utilizados para inversões, gastos e demais obrigações realizadas ou assumidas anteriormente à apresentação da solicitação de empréstimo à Corporação, salvo que esta considere que não existem impedimentos de ordem técnica, administrativa ou financeira para seu financiamento, sempre e quando corresponderem a recursos financiados pela Corporação.

4.14.4. No inciso VIII da mesma Cláusula está estipulado que os recursos do empréstimo não poderiam ser utilizados para inversões, gastos e demais obrigações realizadas ou assumidas posteriormente à apresentação da solicitação de empréstimo à Corporação, que não hajam sido previamente autorizadas por esta, ainda quando correspondam a recursos financiados pela Corporação (grifos nossos).

4.14.5. O conflito entre as disposições da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional e as condições contratuais inseridas na avença com a CAF, acerca das despesas anteriormente realizadas, pode ser solucionado, s.m.j., por meio da analogia com o que prevê o § 5º do art. 42 da Lei nº 8.666/93 c/c o *caput* do art. 116 da mesmo Estatuto.

4.14.6. O primeiro admite, nas licitações para realização de obras, prestação de serviços e aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento estrangeiro, aprovados pelo Congresso Nacional, que as condições decorrentes das normas e procedimentos dos organismos repassadores, sejam aceitas, desde que não seja desrespeitado o princípio do julgamento objetivo.

4.14.7. O *caput* do art. 116, por sua vez, já prevê que “ aplicam-se às disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.

4.14.8. Deste modo, tendo em vista que as despesas realizadas anteriormente à celebração do convênio (11/04/97) também foram objeto do devido processo licitatório, não vemos óbice a que prevaleça, no presente caso, o que foi celebrado no Contrato de Empréstimo.

4.14.9. É importante destacar que, conforme já exposto nos subitens 4.14.3 e 4 acima, as cláusulas contratuais estipulam como regra a vedação ao pagamento de despesas anteriores à data da celebração do contrato ( que é a mesma do convênio) e estabelecem, também, as exceções, desde que para os casos previamente autorizados pela Corporação.

4.14.10. Contudo, compulsados os autos do Convênio, não foi encontrada nenhuma autorização da CAF para os ressarcimentos (ou retrofinanciamentos) promovidos pelo Governo do Estado, o que torna irregulares, *a priori*, as operações até então realizadas, até porque a Cláusula Décima Quarta - COMUNICAÇÕES estipula que todas as solicitações e comunicações entre as partes, relacionadas ao contrato, se efetuará por escrito.

4.14.11. O DER alega que promoveu os ressarcimentos com base na cópia do memorando nº 041/SVOCR/DAF, de 18.07.97. Contudo, referido documento não atesta que a CAF tenha autorizado os ressarcimentos, não se trata de uma comunicação formal do DNER, não está dirigido ao DER e também não está assinado pela autoridade competente daquele Órgão.

4.14.12. Outro ponto que merece uma análise minuciosa está na forma como foi realizado o ressarcimento. O Governo do Estado simplesmente transferiu os valores que alega terem sido autorizados, para uma outra conta de sua livre movimentação (fls. 399/400 - vol.I), sendo os recursos utilizados para outros fins.

4.14.13. Este procedimento, da maneira como efetuado, infringe mais um dispositivo da IN/STN 01/97, desta feita o inciso IV do art. 8º, que veda a “ utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida nos respectivos instrumentos, ainda que em caráter de emergência”.

4.14.14. O Parecer STN/COREF/DIREF nº 512, de 10.12.96, acerca da operação de crédito em análise (fls. 393/398 - vol. I), informa em seu item 7, que a “Corporação reconhecerá como gastos prévios de contrapartida as despesas realizadas pelos respectivos estados após a vinda da missão, ou seja, de 26.07.96 até a assinatura do contrato.” (frisos nossos)

4.14.15. Como o Contrato não explicita a forma como se processaria o reconhecimento pela CAF das despesas anteriormente realizadas - previstas na cláusula 21 da avença - e tendo em vista o disposto no item 7 do Parecer citado no item anterior, consideramos que o procedimento mais adequado seria abater estas despesas - que tenham sido previamente autorizadas pela CAF - da contrapartida a ser aplicada pelo Estado de Roraima e, só ao final, não restando mais o que se deduzir da contrapartida, haveria a transferência dos recursos ao Conveniente como ressarcimento.

4.14.16. O tratamento dado seria análogo ao utilizado pelos governos na prática da compensação tributária, em que um contribuinte abate de seus futuros pagamentos os seus créditos tributários, inclusive decorrente, em algumas ocasiões, a pagamentos efetuados a maior.

4.14.17. Ressaltamos que os valores que foram utilizados para outras finalidades pelo Governo Estadual somam R\$ 6.773.283,44 (seis milhões, setecentos e setenta e três mil, duzentos e oitenta e três reais e quarenta e quatro centavos), equivalente a 35,94% do que foi liberado e a 8,82% do valor do convênio.

4.14.18. Objetivando dirimir as questões suscitadas com relação ao ressarcimento, faz-se necessário diligenciar ao DNER, órgão contratante com a CAF e repassador dos recursos ao Estado de Roraima, para que apresente razões de justificativas sobre as declaradas autorizações de ressarcimento (ou retrofinanciamento) emitidas pela Corporação, bem como sobre a adequabilidade da forma que o Conveniente vem utilizando para efetivá-lo.

#### **5. OCORRÊNCIAS DETECTADAS PELO 6º BATALHÃO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÃO - 6º BEC**

5.1. Foi requisitada a prestação de serviços técnicos especializados ao 6º Batalhão de Engenharia de Construção - 6º BEC, mediante o ofício nº 159-GS, de 05/11/97(fl. 37/38)

5.2. Os estudos foram feitos tomando-se como amostragem 06 (seis) sub-trechos da obra, totalizando 87,24 km, correspondentes a 23,71% da extensão auditada da rodovia (trecho: Caracará a divisa AM/RR).

5.3. Na determinação da amostra, utilizou-se como critério a materialidade, ou seja, a expressividade dos recursos aplicados, uma vez que o preço pago pelos serviços realizados nesses sub-trechos corresponde a R\$ 8.634.231,88, o que representa 11,24% do total auditado (R\$ 76.800.000,00).

5.4. Levou-se em conta, ainda, na limitação do espaço amostral, a pluralidade de empresas contratadas para execução, bem como das empresas responsáveis pelos projetos das obras.

5.5. Os segmentos da rodovia, sob exame, foram projetados pela empresa Maia Melo Engenharia, pela Empresa CECON e pelo DER/RR, conforme a seguir:

. Projeto Maia Melo

Lote 1 - trecho Novo Paraíso (Km 500,0)/Ig. Nelson Ribeiro (Km 519,8)

Lote 2 - trecho Ig Nelson Ribeiro (Km 519,8)/Ig. Kall (Km 543,0)

Lote 3 - trecho Ig Kall (Km 543,0)/Ig. Barauana (Km 563,7)

. Projeto CECON

Lote 1 - trecho Ig. barauana (Km 563,7)/Ig. Estrada Perdida (Km 576,5)

Lote 2 - trecho Estrada Perdida (Km 576,5)/Ig. Nelson Ribeiro (Km 589,5)

. trecho DER/RR

Lote - Balsa do Rio branco (Km 612,0)/Ig. Caracará (Km 624,0)



5.6. Face à insuficiência do prazo inicialmente fixado, o período de execução dos trabalhos foi dilatado até o dia 01/12/97, data em que foram apresentadas as conclusões a seguir descritas, conforme o solicitado no ofício supra.

5.7. Quanto ao subitem 4.1: *“efetuar levantamentos topográficos em trechos da rodovia BR-174 previamente determinados pela Equipe de Auditoria, com vistas a identificar eventuais alterações no greide em relação ao projeto básico da obra, fazendo anexar os documentos que embasaram as conclusões”, os técnicos do 6º BEC concluíram que:*

***“a. os levantamentos topográficos efetuados nos trechos determinados pela Equipe de Auditoria demonstraram que há alterações no greide da estrada em relação ao projeto básico da obra. Em todos os trechos o greide está abaixo do previsto no projeto ”***, conforme fl. 47 e 49/50.

5.8. No que se refere ao subitem 4.2 : *“verificar nos trechos da rodovia previamente identificados pela Equipe de Auditoria, a conformidade entre as especificações técnicas da obra com o que foi executado, no que tange à espessura, composição e resistência do revestimento asfáltico, incluindo base e sub-base, realizando os ensaios de laboratório pertinentes”, a conclusão dos técnicos do 6º BEC é que:*

***“b. A espessura, a composição e suporte do pavimento dos trechos avaliados estão de acordo com as especificações técnicas da obra”*** (fl. 47).

5.9. Quanto à emissão de parecer técnico sobre a adequabilidade ou não do revestimento asfáltico, constante do subitem 4.3, os técnicos apontaram divergências entre os projetos analisados, visto que revelaram discrepâncias entre os números “N”, encontrados pelos projetistas da rodovia BR-174 (fl. 45/47).

5.10. O número “N” indica o número de operações de um eixo tomado como padrão, com carga de 8,2 toneladas, durante um período de dez anos, em regra (fl. 44).

5.11. Ante a falha consignada, a equipe técnica do 6º BEC considerou-se impossibilitada de emitir parecer conclusivo sobre a adequabilidade do revestimento asfáltico (fl. 46).

5.12. No entanto, observa-se pelas análises efetuadas (fl. 43/46) que, nos trechos projetados pela empresa MAIA MELO ENGENHARIA (Lote 1 - trecho Novo Paraíso (Km 500,0)/Ig. Nelson Ribeiro (Km 519,8); Lote 2 - trecho Ig Nelson Ribeiro (Km 519,8)/Ig. Kall (Km 543,0); e Lote 3 - trecho Ig Kall (Km 543,0)/Ig. Barauana (Km 563,7), os técnicos concluíram que o revestimento asfáltico TSD (tratamento superficial Duplo) estava consentâneo com o valor encontrado para N ( $N=9,48 \times 10^5$ ) (fl. 45).

5.13. Por outro lado, os técnicos do 6º BEC entenderam que para o trecho projetado pela empresa CECON (Lote 1 - trecho Ig. barauana (Km 563,7)/Ig. Estrada Perdida (Km 576,5); Lote 2 - trecho Estrada Perdida (Km 576,5)/Ig. Nelson Ribeiro (Km 589,5), o revestimento betuminoso com 5 cm de espessura seria o mais adequado, conforme o método recomendado pelo DNER (fl. 44), já que o número N encontrado foi de  $5 \times 10^6$ , no entanto, foi utilizado o Tratamento Superficial Duplo - TSD (fl. 46).



5.14. Quanto ao trecho executado pelo DER/RR, por execução direta, o revestimento adequado seria CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado à Quente) em todo o trecho de 12 km, no entanto foi aplicado CBUQ em 3,4 km, sendo aplicado apenas lama asfáltica no restante do trecho (8,6km) (fl. 46).

5.15. Finalmente, no trecho em execução sob a responsabilidade do 6º BEC, projetado pela empresa Maia Melo Engenharia, o revestimento proposto é AAUQ (Areia Asfáltica Usinada a Quente) (fls. 46/47).

5.16. Observa-se que há incoerência nos projetos realizados, pois o número N deveria ser igual para toda a rodovia já que não há pontos intermediários que demonstrem haver variações de tráfego ao longo de sua extensão.

5.17. Em princípio, não há trechos de maior movimento que indiquem a utilização de AAUQ ou CBUQ e outros de menor movimento que conduzam a aplicação de TSD, haja vista a homogeneidade do tráfego, ante a inexistência de pólos comerciais ou industriais em pontos intermediários da estrada.

5.18. Quanto ao item 4.4 do multicitado ofício de requisição de prestação de serviços especializados, **verbis**: “*comparar, qualitativa e quantitativamente, o tipo de revestimento asfáltico utilizado pelo DER com o adotado pelo 6º BEC (especificando os realizados por execução direta e indireta) para a mesma estrada, inclusive no trecho no Estado do Amazonas, abordando a relação custo-benefício e as vantagens e desvantagens de cada tipo*”, o 6º BEC **concluiu que o pavimento asfáltico aplicado por aquele Batalhão é de qualidade superior ao que está sendo utilizado pelo DER (fl. 47)**, pelos seguintes motivos:

a) o 6º BEC, atendendo as especificações do projeto da empresa Maia Melo Engenharia, que apresentou o número N igual a  $5 \times 10^6$ , está pavimentando o trecho com Areia Asfalto Usinada a Quente - AAUQ (fls. 46/47);

b) o DER/RR, em razão do número N apresentado pelos projetos elaborados pela empresa Maia Melo Engenharia ( $N=9,48 \times 10^5$ ), nos trechos supramencionados, utilizaram o Tratamento Superficial Duplo - TSD (fl. 45);

c) o revestimento AAUQ com espessura de 4 centímetros é, qualitativamente, superior ao TSD, onde a espessura atinge cerca de 2,5 centímetros; além disso, por se tratar de revestimento usinado, permite a obtenção de maior controle tecnológico e confere grau de impermeabilização mais elevado às camadas inferiores do pavimento, proporcionando maior vida útil, se comparado ao TSD (fl. 47);

5.19. Quanto à análise de custo-benefício, o 6º BEC entendeu não ser possível comparar economicamente o tratamento superficial com o revestimento betuminoso, uma vez que tal análise depende de características e detalhes indisponíveis na ocasião, tais como preços dos insumos e localização das jazidas de brita e de areias (fl. 48).

5.20. Não obstante, milita a presunção de que os revestimentos betuminosos AAUQ e CBUQ são os revestimentos mais viáveis e adequados à rodovia, em razão dos dados técnicos levantados.

5.21. A única vantagem relevante que favorece o TSD situa-se na maior velocidade de execução, bem como na menor demanda por equipamentos, além de prescindir de usina de processamento (fl. 47).

Finalizando, os técnicos daquela entidade especializada concluíram à fl. 48, alínea “d”, que **“a perspectiva de desenvolvimento do Estado de Roraima e a utilização da BR-174 como corredor de exportação/importação sugere, para o futuro, que haja necessidade de um recapeamento nos trechos pavimentados com TSD”**, ficando patenteado o desequilíbrio qualitativo entre a pavimentação utilizada pelas duas entidades responsáveis pela pavimentação da rodovia (Governo do Estado de Roraima, por meio do DER/RR, e o 6º batalhão de Engenharia de Construção - 6º BEC).

.....”  
15. Após o levantamento e análise dessas ocorrências, a Equipe de Auditoria apresentou as seguintes conclusões:

“.....  
6.1. Dos exames procedidos, destacamos inicialmente que os levantamentos topográficos efetuados pelo 6ºBEC concluíram haver alterações no “greide” da estrada, em relação ao projeto básico da obra. Por outro lado, a espessura, composição e suporte do pavimento dos trechos avaliados estão de acordo com as especificações técnicas. Neste último aspecto, todavia, observamos existir incoerências nos projetos realizados, ante os variados tipos de revestimento asfáltico utilizados em cada trecho (a solicitação de tráfego é traduzida pelo número equivalente “N” – subitem 5.10) e que são incompatíveis com uma rodovia de volume de tráfego homogêneo.

6.2. Já da análise da documentação alusiva ao Convênio nºPG-059/97-00 – celebrado entre o Governo do Estado de Roraima e o DNER, disciplinando a aplicação da verba oriunda do contrato de financiamento da CAF – verificou-se que parte dos recursos liberados foram destinados pelo Governo Estadual, por intermédio do DER/RR, ao pagamento de despesas efetivadas em data anterior à sua formalização, a título de ressarcimento, e sem que constasse dos autos a aquiescência expressa daquela Corporação nesse sentido.

6.3. Avulta também, quanto a esse ressarcimento, que parte do numerário tem sido transferido para conta corrente diversa, e aplicada em outros fins.

6.4. Finalmente, na área de licitações e contratos, ficou demonstrada a inobservância de dispositivos legais aplicáveis, tendo-se confirmado as irregularidades apontadas no Levantamento de Auditoria – TC nº825.143/97-7, de 25.08.97 (fracionamento de licitação, prorrogação de contratos sem amparo legal e contratual, inobservância do princípio de vinculação ao instrumento convocatório).

6.4.1. Em vista da multiplicidade de preceitos infringidos, fazemo-los descrever sucintamente abaixo

6.4.1.1. Realização de vários certames na modalidade Convite, em mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados exigia a modalidade Tomada de Preços, o que contraria os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei 8.666/96, caracterizando fracionamento ilegal da despesa (subitens 4.2.1, 4.3.1, 4.4.1 e 4.6.1);

6.4.1.2. Homologação irregular de processo licitatório na modalidade Convite, nos quais somente foram apresentadas duas propostas válidas, transgredindo exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei supra (subitens 4.2.4, 4.3.2 e 4.3.5);

6.4.1.3. Prorrogação ilegal de serviços, por celebrar seus Aditivos em data posterior à vigência dos Termos Contratuais originais, desobedecendo à determinação ínsita no art. 57, §2º c/c art. 61, parágrafo único do Estatuto das Licitações (subitens 4.3.4, 4.3.7, 4.4.3, 4.4.4 e 4.13.3);

6.4.1.4. Recepção, em certame licitatório, de documentação e propostas em desacordo com as exigências editalícias, contrariando prescrição do art. 41, caput da Lei 8.666/93 (subitens 4.5.1, 4.8.2 e 4.8.3);

6.4.1.5. Prorrogação de contratos sob alegação de acréscimos de serviços para pagamento de serviços já contratados anteriormente e não executados (subitens 4.5.2 e 4.5.5);

6.4.1.6. Emissão de Atestado de Conclusão de Obra de Engenharia em prazo exíguo, diverso do previsto no cronograma físico-financeiro, incompatível com o volume dos serviços executados, e subsequente pagamento das despesas, conforme boletim de medição apresentado pela empresa contratada, apesar de fortes evidências quanto à impossibilidade de cumprimento do objeto durante o período informado (subitens 4.7.1 e 4.8.1);

6.4.1.7. Execução adicional de serviços de engenharia e prorrogação dos serviços consignados em contrato, sem a competente aditivação e publicação em imprensa oficial, em desacordo com o art. 57, § 1º, inciso IV c/c § 2º e art. 61, parágrafo único (subitens 4.10.2, 4.11.1 e 4.12.3.1);

6.4.1.8. Assinatura de termos contratuais e seus aditivos com data retroativa, sem que para isso tivesse o devido amparo legal (subitens 4.4.5, 4.9.1 e 4.10.1);

6.4.1.9. Ausência da proposta vencedora nos autos, deixando de figurar a planilha de quantitativos e de preços unitários, impossibilitando seu exame em confronto com os demais documentos juntados no processo (subitem 4.12.2);

6.4.1.10. Ausência de cópia de publicação dos extratos de contratos e seus aditivos em imprensa oficial, descumprindo determinação da Lei 8.666/92, art. 61, parágrafo único e cláusula quarta dos respectivos contratos (subitem 4.13.4);

6.4.1.11. Inobservância do prazo máximo de 20 dias (art. 61, parágrafo único do mesmo diploma legal) para publicação resumida dos contratos em Diário Oficial (subitem 4.13.5).

.....”  
16. Em conseqüência, foi formulada proposta de encaminhamento no sentido de fossem promovidas audiências do Sr. Governador do Estado de Roraima, Dr. Neudo Ribeiro Campos, de dois ex-Diretores do Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima, Srs. José Eufânio Alves e Robin Ribero Rivera, do engenheiro civil responsável pela fiscalização das obras executadas pelo DER/RR, Sr. Francisco Cavalcante Abrantes Filho, acerca dos fatos apurados na auditoria.

17. Foi, também, sugerida a realização de diligência junto ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER - visando à obtenção de informações acerca dos pontos a seguir alinhados:

17.a - se havia autorização do DNER ao Governo do Estado de Roraima para utilizar parte dos recursos repassados por meio do Convênio PG-059/97, como res-

sarcimento ou retrofinanciamento de despesas anteriormente efetuadas pelo Conveniente nas obras e serviços da BR 174, contrariando os incisos IV e V do art. 8º da IN/STN 01/97;

17.b - caso positivo, se o ato a que se refere o subitem anterior foi fundamentado em prévia autorização da Corporação Andina de Fomento, na forma da cláusulas 20 e 21 do Contrato de Empréstimo firmado entre esse Autarquia e a CAF, e porque os valores a serem ressarcidos não foram apenas abatidos da contrapartida futura a cargo do Governo Estadual, conforme prevê o item 7 do Parecer STN/COREF/DIREF nº 512, de 10.12.96, ao invés de serem utilizados para outras finalidades, tendo em conta a prioridade do Governo Federal em concluir a obra;

17.c - aprovação de projeto de engenharia prevendo aplicação de revestimento asfáltico do tipo Tratamento Superficial Duplo -TSD, no trecho da rodovia BR-174 projetado pela empresa CECON - Engenharia e Consultoria Ltda, quais sejam: Lote 1 - trecho Ig. Barauana (Km 563,7)/Ig. Estrada Perdida (Km 576,5) e Lote 2 - trecho Estrada Perdida (Km 576,5)/Ig. Nelson Ribeiro (Km 589,5), descumprindo-se as especificações técnicas do DNER que prevêem a aplicação de revestimento betuminoso quando  $N=5 \times 10^6$ , onde "N" é o número equivalente de operações de um eixo tomado como padrão, com carga de 8,2 toneladas, durante o período de projeto escolhido, normalmente de dez anos;

17.d - aprovação de projetos de engenharia referentes à pavimentação asfáltica da rodovia BR-174, contendo divergências entre si, em razão da discrepância entre os números "N" (Número de operações do eixo padrão) apresentados pelas diversas firmas de consultoria, responsáveis pelos projetos dos trechos analisados, acarretando a aplicação indiscriminada de revestimento betuminoso e tratamento superficial duplo, em trechos da rodovia que apresentam características homogêneas, no que se refere ao tráfego a que é submetida, descumprindo-se as especificações técnicas fixadas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem -DNER.

18.Submetidas as proposições da Equipe de Auditoria a este Relator, aqui esci à realização da diligência junto ao DNER e, mediante despacho de fl. 88, ponderei que os tópicos da audiência que se propôs realizar junto ao Sr. Governador do Estado de Roraima englobavam atos concernentes a procedimentos licitatórios, nos quais não se vislumbrava sua responsabilidade. Por tal razão, determinei que a audiência proposta fosse cingida aos demais agentes arrolados, estendendo-a, também, aos membros da Comissão Permanente de Licitação do DER/RR

19.Determinei, ainda, fosse delimitada a responsabilidade sobre a questão da utilização de recursos do Convênio PG 059/97-00 em operações de retrofinanciamento, contrariamente aos termos avençados.

20. Implementadas estas providências pelo Órgão Técnico, tornaram os autos ao meu Gabinete, desta feita com manifestação da Equipe de Auditoria reconhecendo a inexistência de responsabilidade do Sr. Governador de Estado nas irregularidades perpetradas nos procedimentos licitatórios.

21. No entanto, entendeu a Equipe devesse remanescer a proposta quanto à audiência daquela autoridade, no que tange à utilização de recursos do Convênio em

finalidade diversa da pactuada, bem como em retrofinanciamento e ressarcimento, sem a devida autorização da Corporação Andina de Fomento – CAF. Foram, também, desdobrados os termos de audiência originalmente propostos para os Srs. José Eufrânio Alves e Robin Ribero Rivera.

22. Acolhida essa manifestação da Equipe de Auditoria, autorizei a realização das audiências dos agentes arrolados, já com as alterações por último propugnadas.

23. Em consequência, foram expedidos ofícios de audiência acerca dos tópicos a seguir indicados, especificamente quanto a cada um dos responsáveis:

**23.1 - Dr. Neudo Ribeiro Campos, Governador do Estado de Roraima:**

a) utilização de recursos do Convênio nº PG –059/97-00, firmado entre o Governo do Estado de Roraima e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, em finalidade diversa da prevista no Termo de Convênio, contrariando o art. 8º, IV, da IN/STN 01/97 e as cláusulas 20 e 21 do Contrato de empréstimo firmado entre o DNER e a CAF;

b) ausência, nos autos, de autorização prévia da Corporação Andina de Fomento - CAF, para que se utilizasse recursos do Convênio citado na alínea anterior, a título de ressarcimento ou retrofinanciamento de despesas anteriormente utilizadas no objeto conveniado, conforme previsto nas cláusulas 20 e 21 do contrato de empréstimo firmado entre o DNER e aquela Corporação;

c) não abatimento dos valores que porventura tenham sido previamente autorizados pela CAF da contrapartida futura a cargo do Governo do Estado, conforme previsto no item 7 do Parecer STN/COREF/DIREF nº 512, de 10.12.96;

**23.2 - Sr. José Eufrânio Alves, ex-Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem:**

a) realização, nos processos de n. 637/95, 638/95, 1896/95, 1900/95 e 1901/95, de certames licitatórios na modalidade Convite, em mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, o que contraria os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei 8.666/93, caracterizando o fracionamento ilegal da despesa;

b) realização, nos processos de nº 1257/96, 1258/96 e 1062/96 de certames licitatórios na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, configurando a mesma infração acima indicada;

c) idem quanto aos processos nº 449/96, 450/96, 1513/96 e 1543/96;

d) utilização, no processo nº 1541/96, da modalidade licitatória de Convite para parcela de obra, em que o somatório de seus valores caracterizava hipótese de Tomada de Preços, incorrendo, de igual forma, em fracionamento de despesas;

e) homologação irregular de certames licitatórios na modalidade Convite, nos processos nº 1896/95, 1257/96 e 1062/96, nos quais somente foram apresentadas duas propostas válidas, transgredindo exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei nº 8.666/93;

f) prorrogação ilegal de serviços objeto dos processos n.º 0529/96, 1796/96 e 0310/96, por celebrar seus Aditivos em data posterior à vigência dos Termos

Contratuais originais, desobedecendo aos preceitos ínsitos no art. 57, §2º c/c art. 61, parágrafo único do Estatuto das Licitações;

g) assinatura de termos contratuais, e seus aditivos, com data retroativa, sem que para isso tivesse o devido amparo legal, nos processos nº 1545/96, 305/96 e 1543/96;

h) emissão de Atestado de Conclusão de Obra de Engenharia em prazo exíguo, diverso do previsto no cronograma físico-financeiro, incompatível com o volume dos serviços executados, e subseqüente pagamento das despesas, conforme boletim de medição apresentado pela empresa contratada, apesar das evidências quanto à impossibilidade de cumprimento do objeto durante o período informado, nos processos nº 1746/96 e 084/97;

i) ausência de cópia de publicação dos extratos de contratos e seus aditivos em imprensa oficial, nos processos nº 0084/97, 0529/96, 1070/96, 1122/96 e 450/96, descumprindo determinação da Lei 8.666/93, art. 61, parágrafo único e cláusula quarta dos respectivos contratos;

j) inobservância do prazo máximo de 20 dias (art. 61, parágrafo único do mesmo diploma legal) para publicação resumida dos contratos em Diário Oficial, nos contratos relativos aos processos nº 1070/96, 1122/96, 1545/96 e 305/96;

k) ausência, no processo nº 1122/96, da proposta vencedora da licitação e suas planilhas de quantitativos e de preços unitários;

l) alterações no greide de terraplenagem nos trechos da rodovia BR-174 examinados “in loco”, quais sejam:

l.I - projetados pela firma MAIA MELO - Lote 1 - trecho Novo Paraíso (Km 500,0)/Ig. Nelson Ribeiro (Km 519,8) e Lote 2 - trecho Ig Nelson Ribeiro (Km 519,8)/Ig. Kall (Km 543,0);

l.II - projetados pela firma CECON - Lote 2 - Ig. Barauana (km 563,7)/Estrada perdida (km 576,5), tendo sido constatadas diferenças a menor entre as cotas previstas no projeto e as cotas do greide existentes - em todos os locais analisados, conforme fls. 41/84.

m) utilização de revestimentos asfálticos diferentes em diversos trechos da rodovia BR-174, em decorrência da discrepância entre os projetos de engenharia, visto que foi aplicado indiscriminadamente Tratamento Superficial Duplo, Revestimento Betuminoso e até Lama Asfáltica, desconsiderando-se as características homogêneas quanto ao tráfego ao longo da rodovia; a perspectiva de desenvolvimento do Estado de Roraima, que ocasionará o incremento da utilização da rodovia como corredor de exportação-importação; e, sobretudo, a melhor adequabilidade técnica do revestimento betuminoso, o que poderá impor a necessidade de recapeamento nos trechos pavimentados com Tratamento Superficial Duplo - TSD;

### **23.3 - Sr. Robin Ribero Rivera, ex-Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem:**

a) prorrogação ilegal de serviços objeto dos processos n. 1257/96, 1258/96, 1543/96 (contratos n. 002/97 e 003/97), 0084/97, 1545/96, 0529/96, 1070/96 (contratos n. 065/96 e 065-A/96), 1122/96, 1796/96 e 1485/96, por celebrar seus Aditivos em data

posterior à vigência dos Termos Contratuais originais, desobedecendo aos preceitos ínsitos no art. 57, §2º c/c art. 61, parágrafo único do Estatuto das Licitações;

b) assinatura de termos contratuais e seus aditivos com data retroativa, sem que para isso tivesse o devido amparo legal, nos processos nº 1543/96 e 1545/96;

c) aceitação, na Concorrência Pública Internacional nº 003/96 – Processo nº 1499/96, da proposta de preços da empresa Sá Engenharia, contendo cotação parcial da quantidade licitada, pois foi cotado apenas 10% do item 1.1 do “quantitativo de serviços” elaborado pelo DER/RR. A quantidade prevista era de 300.000 m<sup>2</sup> de limpeza mecanizada da faixa de construção, no entanto, foram cotados apenas 30.000 m<sup>2</sup> pela referida empresa, descumprindo-se as exigências do item 16.2, alínea *a* do edital;

d) recepção, na Tomada de Preços nº 008/97 – Processo nº 084/97, de documentação e propostas em desacordo com as exigências editalícias, no que toca à qualificação econômico-financeira da licitante W.M.P. Silva, contrariando prescrição do art. 41, **caput**, da Lei nº 8.666/93;

e) prorrogação de contratos sob alegação de acréscimos de serviços para pagamento de serviços já contratados anteriormente e não executados, nos processos nº 1499/96;

f) emissão de Atestado de Conclusão de Obra de Engenharia em prazo exíguo, diverso do previsto no cronograma físico-financeiro, incompatível com o volume dos serviços executados, e subsequente pagamento das despesas, conforme boletim de medição apresentado pela empresa contratada, apesar das evidências quanto à impossibilidade de cumprimento do objeto durante o período informado, nos processos nº 1746/96 e 084/97;

g) execução adicional de serviços de engenharia, sem prévia autorização da autoridade competente para celebrar o contrato, desobedecendo ao art. 57, § 2º da Lei de Licitações, no processo nº 305/96;

h) prorrogação dos serviços consignados em contrato, sem a competente aditativação e publicação em imprensa oficial, em desacordo com o art. 57, § 1º, inciso IV c/c o § 2º e art. 61, parágrafo único, do Estatuto Licitatório, no processo nº 1122/96;

i) ausência de cópia de publicação dos extratos de contratos e seus aditivos em imprensa oficial, nos processos nº 0084/97, 1545/96, 1070/96, 1122/96 e 450/96, descumprindo prescrição do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e cláusula quarta dos respectivos contratos;

j) realização de despesas por conta do Convênio nº PG 059/97, celebrado com o DNER, fora do seu prazo de vigência, contrariando o inciso V do art. 8º da IN/STN 01/97 e os arts. 20 e 21 do Contrato de Empréstimo firmado entre o DNER e a CAF;

k) utilização de recursos em finalidade diversa da prevista no Termo de Convênio, contrariando o art. 8º, IV, da IN/STN 01/97 e as cláusulas 20 e 21 do Contrato de Empréstimo firmado entre o DNER e a CAF;

l) ausência, nos autos, de autorização prévia da Corporação Andina de Fomento - CAF, para que se utilizasse recursos do convênio a título de ressarcimento ou retrofinanciamento de despesas anteriormente utilizadas no objeto conveniado,



conforme previsto nas cláusulas 20 e 21 do contrato de empréstimo firmado entre o DNER e aquela Corporação;

m) não abatimento dos valores que porventura houvessem sido previamente autorizados pela CAF da contrapartida futura, a cargo do Governo do Estado, conforme previsto no item 7 do Parecer STN/COREF/DIREF nº 512, de 10.12.96.

**23.4 - Sr. Francisco Cavalcante Abrantes Filho, responsável pela fiscalização das obras executadas pelo DER/RR, à época dos fatos:**

a) emissão de atestado de conclusão de obra de engenharia em prazo exíguo (18 dias), diverso do previsto no cronograma físico-financeiro (90 dias), incompatível com o volume de serviços executados, e subsequente pagamento das despesas, conforme o boletim de medição apresentado pela empresa contratada (Prumo Engenharia Ltda.), apesar das evidências quanto à impossibilidade de cumprimento do objeto durante o período informado - Processo n.1746/96;

b) assinatura de Planilha de Medição, emitida pela firma W. M. P. Silva, em 18.03.97, ratificando as informações ali contidas, constando que 50,40% do total das obras relativas ao Lote 1 haviam sido executadas em apenas quatro dias, período extremamente reduzido e incompatível com o previsto no cronograma físico-financeiro (90 dias) - Processo nº 084/97;

**23.5 - Sr. Haroldo José Muniz, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) realização, nos processos de nº 637/95, 638/95, 1896/95, 1900/95 e 1901/95, de certames na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;

b) julgamento irregular do processo licitatório relativo à Carta- Convite nº 584/95, uma vez que foram apresentadas apenas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei nº 8.666/93.

**23.6 - Sra. Rosimar da Silva Bezerra, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) realização, nos processos de nº 637/95, 638/95, 1896/95, 1900/95 e 1901/95, de certames na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;

b) julgamento irregular do processo licitatório relativo à Carta- Convite nº 584/95, uma vez que foram apresentadas apenas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei nº 8.666/93;

c) realização, nos processos nº 1257/96, 1258/96, 1062/96 de certames licitatórios na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;



d) idem quanto aos processos nº 449/96, 450/96, 1513/96, 1543/96;

e) julgamento irregular do processo licitatório relativo na modalidade Convite, nos processos de nº 1896/95, 1257/96 e 1062/96, nos quais foram apresentadas apenas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei nº 8.666/93;

f) utilização, no processo nº 1541/96, da modalidade Convite para parcela de obra, em que o somatório de seus valores caracterizava o caso de Tomada de Preços, acarretando fracionamento ilegal de despesas, vedado pelos §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

**23.7 - Sr. Gessi Bento da Silva, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) realização, nos processos nº 449/96, 450/96, 1513/96, 1543/96, de certames licitatórios na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;

b) utilização, no processo nº 1541/96, da modalidade Convite para parcela de obra, em que o somatório de seus valores caracterizava o caso de Tomada de Preços, acarretando fracionamento ilegal de despesas, vedado pelos §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93;

**23.8 - César Scalabarossi, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) aceitação, na Concorrência Pública Internacional nº 003/96 – Processo nº 1499/96, da proposta de preços da empresa Sá Engenharia, contendo cotação parcial da quantidade licitada, pois foi cotado apenas 10% do item 1.1 do “quantitativo de serviços” elaborado pelo DER/RR. A quantidade prevista era de 300.000 m<sup>2</sup> de limpeza mecanizada da faixa de construção, no entanto, foram cotados apenas 30.000 m<sup>2</sup> pela referida empresa, descumprindo-se as exigências do item 16.2, alínea *a* do edital;

b) recepção, na Tomada de Preços nº 008/97 – Processo nº 084/97, de documentação e propostas em desacordo com as exigências editalícias, no que toca à qualificação econômico-financeira da licitante W.M.P. Silva, contrariando prescrição do art. 41, **caput**, da Lei nº 8.666/93;

c) realização, nos processos nº 1257/96, 1258/96, 1062/96 de certames licitatórios na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;

d) julgamento irregular do processo licitatório relativo na modalidade Convite, nos processos de nº 1257/96 e 1062/96, nos quais foram apresentadas apenas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei nº 8.666/93.

**23.9 - Sr. Iuri Pereira Lima, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) aceitação, na Concorrência Pública Internacional nº 003/96 – Processo nº 1499/96, da proposta de preços da empresa Sá Engenharia, contendo cotação parcial da quantidade licitada, pois foi cotado apenas 10% do item 1.1 do “quantitativo de serviços” elaborado pelo DER/RR. A quantidade prevista era de 300.000 m<sup>2</sup> de limpeza mecanizada da faixa de construção, no entanto, foram cotados apenas 30.000 m<sup>2</sup> pela referida empresa, descumprindo-se as exigências do item 16.2, alínea *a* do edital;

b) recepção, na Tomada de Preços nº 008/97 – Processo nº 084/97, de documentação e propostas em desacordo com as exigências editalícias, no que toca à qualificação econômico-financeira da licitante W.M.P. Silva, contrariando prescrição do art. 41, **caput**, da Lei nº 8.666/93.

**23.10 - Sra. Rosani Dias Cidade, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) realização, nos processos nº 1257/96, 1258/96, 1062/96 de certames licitatórios na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;

b) julgamento irregular do processo licitatório relativo na modalidade Convite, nos processos de nº 1257/96, 1258/96 e 1062/96, nos quais foram apresentadas apenas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei nº 8.666/93;

c) realização, nos processos nº 449/96, 450/96, 1513/96, 1543/96, de certames licitatórios na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;

d) aceitação, na Concorrência Pública Internacional nº 003/96 – Processo nº 1499/96, da proposta de preços da empresa Sá Engenharia, contendo cotação parcial da quantidade licitada, pois foi cotado apenas 10% do item 1.1 do “quantitativo de serviços” elaborado pelo DER/RR. A quantidade prevista era de 300.000 m<sup>2</sup> de limpeza mecanizada da faixa de construção, no entanto, foram cotados apenas 30.000 m<sup>2</sup> pela referida empresa, descumprindo-se as exigências do item 16.2, alínea *a* do edital;

e) utilização, no processo nº 1541/96, da modalidade Convite para parcela de obra, em que o somatório de seus valores caracterizava o caso de Tomada de Preços, acarretando fracionamento ilegal de despesas, vedado pelos §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

**23.11 - Sr. Abdon Fernandes de Sousa, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) recepção, na Tomada de Preços nº 008/97 – Processo nº 084/97, de documentação e propostas em desacordo com as exigências editalícias, no que toca à qualificação econômico-financeira da licitante W.M.P. Silva, contrariando prescrição do art. 41, **caput**, da Lei nº 8.666/93.

**23.12 - Sra. Rosilene de Souza Fernandes, membro da Comissão de Licitação do DER/RR, à época dos fatos:**

a) realização, nos processos de nº 637/95, 638/95, 1896/95, 1900/95 e 1901/95, de certames na modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, em contrariedade ao que dispõe os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, caracterizando fracionamento ilegal de despesas;

b) julgamento irregular do processo licitatório relativo à Carta-Convite nº 584/95, uma vez que foram apresentadas apenas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei nº 8.666/93.

24. Em atenção à diligência endereçada ao DNER (item 17 supra), foram encaminhados a esta Corte os esclarecimentos solicitados (fls. 325/326), acompanhados dos documentos de fls. 327/333. Em síntese, o Diretor-Geral da Autarquia, Sr. Maurício Hasenclever Borges, informou, com relação a cada um dos tópicos da diligência, que:

24.a – (ref. 17.a supra): embora não constasse, explicitamente, dos termos do Convênio nº PG-059/97, firmado entre o Governo do Estado de Roraima e o DNER, cláusula autorizando o retrofinanciamento, “*foi acordado entre a República Federativa do Brasil e a Corporação Andina de Fomento o ressarcimento de despesas efetuadas pelo Estado de Roraima nas obras e serviços executados na BR – 174, anteriores à assinatura do Contrato de Empréstimo (retrofinanciamento). A assertiva decorre do contido no Parecer STN/COREF/DIREF nº 512, item 7, aprovado pelo Senado Federal em Mensagem nº 308/96, onde são mencionados os montantes máximos definidos, durante a Missão de Análise da CAF, citada naquele Parecer, para retrofinanciamento nos Estados do Amazonas e Roraima, a saber US\$ 21,0 e US\$ 10,2 milhões, respectivamente, atendendo assim ao disposto nas cláusulas 3, item (e), 20 e 21, Anexo “A”, do Contrato de Empréstimo. Tal fato é ratificado pelas solicitações de desembolso à CAF, anexas por cópia, citando explicitamente se tratarem de ressarcimento de despesas (retrofinanciamento);*

24.b – (ref. 17.b supra): o mesmo item 7 do Parecer nº 512, acima mencionado, explicita que a CAF reconheceria “*como gastos prévios de contrapartida despesas realizadas pelos respectivos Estados após a vinda da missão, ou seja, de 26.07.96 até a assinatura do contrato*”. Essa previsão, no entanto, não obrigava que os valores ressarcidos fossem abatidos de contrapartidas futuras a cargo dos Governos Estaduais do Amazonas e Roraima;

24.c – (ref. 17.c supra): no projeto apresentado pela empresa CECON – Engenharia e Consultoria Ltda, aprovado em 2.7.96, abrangendo os Lotes 1 – km 563,7 X 576,5 e 2 – km 576,5 X 589,5, consta o número “N” igual a 2,31 X 10<sup>5</sup>, sugerindo como solução para os trechos o revestimento do tipo Tratamento Superficial Duplo – TSD;

24.d – (ref. 17.d supra): “*o trecho antecedente ao acima citado (km 500,0 X 563,7), subdividido em 3 lotes, cujo projeto é de autoria de outra Empresa, aprovado em 02/07/96, apresenta N=9,48 X 10<sup>5</sup> indicando idêntica solução para o revestimento. Da Divisa AM/RR ao km 500,0, o projeto original indicava como solução*

*o Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) baseado em  $N = 5,36 \times 10^6$ , solução esta questionada pelo DNER. Assim, após procedida revisão do Projeto, aprovada em 22/10/97, a solução final recomendada para o revestimento também foi o TSD.”*

Ainda quanto a esse tópico, esclareceu o Sr. Diretor-Geral do DNER que o número “N” “*é um dos parâmetros que sugerem o tipo de revestimento a ser adotado sem constituir-se, no entanto, no único fator determinante da escolha, devendo-se considerar entre outros a resiliência do subleito, os materiais disponíveis na Região (agregados), restrições orçamentárias, etc”.*

25. No que concerne às razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, em atendimento às respectivas audiências prévias, optou a SECEX/RR, considerando que muitos dos itens questionados referem-se a mais de um agente, e que as peças apresentadas foram elaboradas pela mesma advogada, os exames foram agrupados por itens, indicando-se, em cada qual, os agentes envolvidos. Excetuou-se a aplicação de tal sistemática quanto à análise das justificativas apresentadas pelo Sr. Governador Neudo Campos, procedida conjuntamente às justificativas apresentadas pelo ex-Diretor do DER/RR, Sr. Robin Ribero Rivera.

26. Nesse ponto, ainda no intuito de assegurar a integridade deste Relatório, passo a transcrever a análise das audiências, formulada pelo Sr. Diretor da 1ª Divisão Técnica da SECEX/RR, João Walraven Júnior, bem como suas conclusões e proposta de encaminhamento, com a qual aquiesceu o Sr. Secretário de Controle Externo:

“.....

#### ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS

##### FATO I

**13. “Realização, nos processos de n. 637/95, 638/95, 1.896/95, 1.900/95 e 1.901/95, de certames na Modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, o que contraria os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei 8.666/93, caracterizando o fracionamento ilegal da despesa;”**

**ENVOLVIDOS: José Eufrânio Alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR, e Haroldo José Muniz, Rosimar da Silva Bezerra e Rosilene de Souza Fernandes, da Comissão de Licitação (fls. 201/244 e 261/271 – VP)**

##### JUSTIFICATIVAS

13.1 - alegam os responsáveis que existiam 31 (trinta e uma) pontes de madeira a serem construídas e que o Governo do Estado não tinha disponibilidade financeira para construir todas as mesmo tempo, motivo pelo qual estabeleceu-se uma seqüência e, gradativamente, foram efetuadas as licitações;

13.2 - que a construção de uma ponte envolve o levantamento topográfico, sondagem e levantamento de elementos hidrológicos em uma etapa e a definição do tipo de estrutura de cálculo, em outra. Para evitar a subcontratação de serviços (vide itens 11 e 12 retro) e ampliar a competitividade, com a participação do maior número

de empresas locais, o DER/RR teria optado por licitar cada etapa separadamente e agrupou as pontes em lotes;

13.3 - que a legalidade dos procedimentos adotados nesses casos pela Comissão de Licitação, homologada pelo Diretor do DER/RR, estariam amparados na Lei nº 8.666/93, nos §§ 1º, 2º e 5º do art. 23. Alegam que obedeceram o disposto no § 1º do citado artigo quando dividiram o objeto em parcelas, em busca de melhor aproveitar os recursos locais e ampliar a competitividade, sem perda da economia de escala;

13.4 - justificam-se, ainda, que não contrariaram o art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, argumentando que “os serviços licitados **não foram executados no mesmo local**” (grifos no original). A subdivisão dos serviços teria sido necessária, uma vez que os serviços foram realizados em locais diferentes. Que caso fossem executados por uma mesma empreiteira ocasionaria maiores custos, “pois exigiriam licitantes de maior porte, com estrutura mais complexa, capaz de comportar distribuição de equipamentos, mão-de-obra e supervisão ao longo da Rodovia, sem falar dos inúmeros deslocamentos decorrentes, fatores que, sem sombra de dúvida, acarretariam cotação de preços sobejamente mais elevados”;

13.5 - ressaltam, para concluir, que “o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis do local, princípio previsto na lei, que restaria inobservado caso fossem chamadas empreiteiras de fora, implicando a elevação dos custos e, conseqüentemente, acarretando a inobservância de mais um princípio basilar do processo licitatório, o da economicidade”.

#### ANÁLISE

13.6 - não temos como concordar com as justificativas apresentadas pelos responsáveis para terem utilizado a modalidade indevida de licitação nas contratações citadas no item 13 acima;

13.7 - podemos aceitar as colocações quanto à necessidade do parcelamento do quantitativo de pontes em lotes, por entendermos que permitiria um aumento da competitividade, advindo da possibilidade de participação de empresas de menor porte;

13.8 - mas daí a parcelar o objeto e utilizar uma modalidade de licitação menos rigorosa há uma enorme distância e era desnecessário. E foi nesse aspecto que a Equipe de Auditoria considerou irregulares os certames e, estranhamente, foi o ponto em que os responsáveis foram mais econômicos em suas justificativas;

13.9 - alegaram que a **contratação de uma só empresa para todos os trechos, ou escolha de outra modalidade licitação**, seriam procedimentos que exigiriam licitantes de maior porte e que implicariam em custos mais elevados;

13.10 - essa argumentação “cai por terra” quando confrontada com os próprios resultados das licitações para os serviços de sondagem e levantamento topográfico para construção das pontes, nos processos objeto da audiência (item 13 supra). Em **todas as 05 (cinco) cartas-convites** promovidas em 1995 a empresa adjudicatária do objeto foi a firma P. Gadelha de Oliveira – CGC: 84.013.895/0001-99, conforme se extrai dos atos de homologação às fls. 03, 09, 15, 22 e 27 do Volume I;

13.11 - os fatos mostram que uma só empresa foi vencedora de todos certos. Isso já coloca em xeque a linha argumentativa dos responsáveis no sentido de que a contratação de um só empresa implicaria em maiores custos;

13.12 - os fatos colocam em evidência, também, outra questão: os fortes indícios de direcionamento das licitações. Utilizar-se da faculdade de parcelamento do objeto para promover pequenas licitações, notoriamente de menor publicidade e restritiva à competitividade, mesmo no âmbito do Estado de Roraima, e cujos resultados levaram sempre ao mesmo vencedor, não encontra guarida em nenhum princípio da Administração Pública;

13.13 - pelo contrário, foram violados os princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da igualdade e da publicidade, que a licitação visa garantir a observância;

13.14 - as ocorrências ganham novo relevo nas palavras do Exmo Sr. Governador de Roraima, abaixo transcritas, inseridas nas considerações finais de sua peça de justificativas (fls. 334/345-VP):

“Também como ‘gravidade’ questionou-se quanto à utilização dos recursos, quando o Estado arcou com grande parte deles, sem falar que, **com a parceria das empresas locais, abstendo-se de trazer grandes empreiteiras**, conseguiu-se construir uma Rodovia com o menor valor por quilômetro...” (negritos não existentes no original)

13.15 - depreendemos dessa colocação de Sua Excelência c/c as expostas nas razões de justificativas que ora analisamos, que parece ter havido uma certa premeditação em favorecer empresas locais, mesmo que sem amparo legal e afrontando alguns dos princípios básicos da Administração Pública;

13.16 - apesar de alegar que da ação do governo estadual com a utilização de modalidade licitatória menos rigorosa e da “parceria” com empresas locais teria resultado em custos menores, as afirmações não foram respaldadas por dados concretos que permitissem a comparação e a verificação de ganhos de escala com o parcelamento;

13.17 - mesmo assim, não justificaria o descumprimento da lei. A Jurisprudência desta E. Corte sobre a matéria é vasta. A título ilustrativo apoiamo-nos no Emérito Ministro-Substituto, Benjamin Zymler, ora também relator destes autos, que no voto condutor do Acórdão n.º 412/98 – 2ª - Ata 36/98, diante de caso de fracionamento de despesa assim manifestou-se:

“(…) é ilegal o fracionamento da despesa com vistas a realizar modalidade licitatória de menor rigor. Quando o valor total exige Tomada de Preços, ainda que, por hipótese, fosse lícito parcelar o objeto, essa modalidade licitatória deveria ser mantida. Rejeita-se, portanto, a defesa apresentada.”

13.18 - para não deixar de analisar todos os pontos levantados na peça de justificativas, manifestamos nosso entendimento de que a expressão “no mesmo local” contida no § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, não pode ter interpretação tão restritiva como a sugerida pelos responsáveis. O “local” a que se refere a lei é aquele da obra. A pavimentação da BR-174, trecho situado no Estado de Roraima, teria como

“local” toda a sua extensão, até por que seu planejamento é único. As pontes situadas no trecho são tidas, para fins de licitação, como no mesmo local, salvo se de natureza diferente (pontes rodoviárias e ferroviárias, pontes de concreto e de aço, etc.);

13.19 - Face ao exposto, consideramos que não foi elidida a irregularidade apontada.

#### FATO II

**14. “Realização, nos processos de nº 1257/96, 1258/96 e 1062/96 de certames na Modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, o que contraria os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei 8.666/93, caracterizando o fracionamento ilegal da despesa”;**

**ENVOLVIDOS:** José Eufrânio alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR, Rosimar da Silva Bezerra, Rosani Dias Cidade e César Scalabarossi, membros da CPL/DER/RR (fls. 201/230, 261/280 e 286/294 do VP);

#### JUSTIFICATIVAS

14.1 - os responsáveis apresentaram as mesmas razões de justificativas já expostas nos subitens 13.1 a 13.5 supra;

#### ANÁLISE

14.2 - tendo em conta o disposto no subitem 14.1 acima, mantemos para o presente fato as mesmas análises exarada nos subitens 13.6 a 13.19 retro, tecendo, apenas, mais algumas considerações específicas;

14.3 - no caso dos processos n.º 1257/96 e 1258/96 não há nem como aceitar a justificativa para o fracionamento. As obras a serem acompanhadas não ficavam a distâncias tão grandes que merecessem o parcelamento do objeto. Apesar de não serem contíguos, mas considerando que a distância máxima entre as obras era de 221 km, não fica evidente, como quer crer a zelosa procuradora dos responsáveis, que a prática utilizada pelo DER/RR, além de irregular pelo aspecto legal, tenha se respaldo no princípio da economicidade;

14.4 - ato administrativo tem que ser motivado e a motivação tem que estar respaldada em dados técnicos e/ou jurídicos, sob pena de não justificarem a linha de ação adotada, como foi o caso;

14.5 - quanto a alegação de tentar evitar a subcontratação dos serviços, que seria, segundo os responsáveis, mais onerosa para a Administração, não justifica a utilização ilegal da modalidade de licitação indevida. Bastava incluir no Edital da Tomada de Preços a vedação de subcontratar e estaria removido o obstáculo;

14.6 - alegado aumento da competitividade, também restou prejudicado, já que nos processos n.º 1062/96 e 1257/96, os certames contaram com apenas 02 (duas) propostas válidas, demonstrando que o efeito foi inverso ao ora defendido pela nobre Advogada;



14.7 - finalmente, a tentativa de caracterização de que a fiscalização da construção de pontes em uma rodovia, em um trecho já determinado, não poderem ser caracterizados como serviço global, para fins de enquadramento no art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei nº 8.666/93, não merece guarida. Não há como aceitar defesa de que a construção de uma rodovia possa ser retalhada a exclusivo critério do gestor. Separar as obras e serviços com naturezas distintas é normal e previsto na lei de licitações, já que existem, numa obra para construção de rodovia, a pavimentação, obras de arte complementares, fiscalização, dentre outros, que podem ser agrupados, e receber tratamento isolado no que diz respeito à modalidade de fiscalização, como bem está previsto no final do § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*: "... exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço";

14.8 - as justificativas apresentadas não elidiram as irregularidades apontadas.

### FATO III

**15. “Realização, nos processos de nº 449/96, 450/96, 1513/96, 1543/96, de certames na Modalidade Convite, no mesmo exercício financeiro, quando o valor global dos serviços a serem executados para cada objeto, exigia a modalidade Tomada de Preços, o que contraria os §§ 2º e 5º do art. 23 da Lei 8.666/93, caracterizando o fracionamento ilegal da despesa”;**

**ENVOLVIDOS:** José Eufrânio alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR, Rosimar da Silva Bezerra, Rosani Dias Cidade e Gessi Bento da Silva, membros da CPL/DER/RR (fls. 201/230, 245/251 e 261/280);

### JUSTIFICATIVAS

15.1 - os responsáveis apresentaram as mesmas razões de justificativas já expostas nos subitens 13.1 a 13.5 supra;

### ANÁLISE

15.2 - tendo em vista tratarem-se das mesmas razões justificativas apresentadas para os fatos citados nos itens 13 e 14 supra, mantemos a mesma análise lançada nos subitens 13.6 a 13.19 e 14.2 a 14.8 retro, adicionadas de comentário específico;

15.3 - diferentemente dos fatos anteriores, neste o DER/RR mesclou a utilização das modalidades de licitação, ora com Tomada de Preços, ora com Convites. Nos processos n.º 449/96 e 450/96, a irregularidade foi flagrante e contradiz diretamente a informação da Senhora Advogada de que “A realização dos certames ocorreu em épocas diferentes ....”;

15.4 - nas folhas 65 e 67 do Vol. I, pode-se ver que as solicitações de abertura dos processos são da mesma data (18.04.96), e as áreas objeto dos serviços de acompanhamento são contíguas, não havendo nenhuma justificativa para parcelamento, até pela natureza dos serviços que permitem concluir, sem maiores análises técnicas, ser mais econômica a realização pela mesma empresa;



15.5 - além disso, em ambos os processos a empresa vencedora foi a mesma, reforçando nossa tese de que não havia nenhuma necessidade de fracionar o objeto;  
15.6 - não elididas as irregularidades apontadas neste item;

#### FATO IV

**16. “Utilização, no processo nº 1541/96, da modalidade “convite” para parcela da obra, em que o somatório de seus valores caracterizava o caso de “tomada de preços”, acarretando fracionamento de despesas, vedado pelos §§ 2º e 5º do Art. 23 da Lei nº 8.666/93”;** (item 4.6 do Relatório)

**ENVOLVIDOS:** José Eufrânio alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR, Rosimar da Silva Bezerra, Rosani Dias Cidade e Gessi Bento da Silva, membros da CPL/DER/RR (fls. 201/230, 245/251 e 261/280);

#### JUSTIFICATIVAS

16.1 - de início, alega a advogada que atua como procuradora dos responsáveis, que há um equívoco no ofício da audiência, pois a modalidade de licitação escolhida foi a Tomada de Preços e não Convite, e que por isso nada haveria a justificar;

16.2 - em seguida, tece esclarecimentos que julgou oportunos, acrescentando que no caso do Lote 3, que fazia parte do objeto da referida Tomada de Preços, não acudiram interessados, motivo pelo qual a Administração resolveu promover um novo certame, agora na modalidade Convite, já que o valor desse lote, visto isoladamente, possibilitava o enquadramento nessa modalidade, adicionando, inclusive, que a Administração poderia até dispensar a licitação com fulcro no inciso V do art. 24 da Lei nº 8.666/93;

16.3 - que o nova licitação realizada para o lote 3 teve o valor majorado em virtude do aumento nos quantitativos dos serviços a executar.

#### ANÁLISE

16.4 - preliminarmente cumpre destacar que a própria defendente assume que foram realizadas licitações nas modalidades Tomada de Preços e Convite no mesmo processo, o que descaracteriza sua alegação de que houve equívoco no ofício de audiência;

16.5 - a zelosa Equipe de Auditoria apontou que foi utilizada uma licitação na modalidade Convite quando caberia Tomada de Preços, em virtude de que quando não acudiram interessados para o Lote n.º 3, a Administração deveria, a princípio, repetir a licitação, e não fazê-la em modalidade de menor rigor;

16.6 - essa repetição, contudo, poderia ser dispensada no presente caso, levando-se em conta a regularidade do certame anterior e partindo-se do pressuposto de que se não acudiram interessados na primeira, não há motivos para considerar que aparecerão numa segunda;

16.7 - entretanto, o caso muda de figura ao verificar-se que a Administração alterou o objeto após a primeira licitação, acrescentando novos serviços, conforme ratificado pelos responsáveis. Desse modo, não se trata nem de repetir, mas sim de se

promover nova licitação, obedecendo a modalidade do objeto global, conforme realizado na 1ª oportunidade quando utilizou-se a Tomada de Preços;

16.8 - face ao exposto, não consideramos elidida a irregularidade apontada;

#### FATO V

**17. “Julgamento e homologação irregular de certames licitatórios na modalidade Convite, nos processos n° 1896/95, 1257/96 e 1062/96, nos quais somente foram apresentadas duas propostas/ válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º da Lei n° 8.666/93”** (subitens 4.2.4, 4.3.2 e 4.3.5);

**ENVOLVIDOS:** José Eufrânio Alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR, Rosimar da Silva Bezerra, Rosani Dias Cidade e César Scalabarossi (os dois últimos apenas no 1257/96 e no 1062/96), membros da CPL/DER/RR (fls. 201/230, 261/280 e 286/294 - VP)

#### FATO VI

**“Julgamento irregular do processo licitatório relativo à Carta-Convite n.º 584/95, já que só foram apresentadas duas propostas válidas, transgredindo as exigências dispostas no art. 22, §§ 3º e 7º, do Estatuto das Licitações”** (subitem 4.2.4); (refere-se ao Processo n.º 1896/96)

**ENVOLVIDOS:** Haroldo José Muniz, Rosimar da Silva Bezerra e Rosilene de Souza Fernandes, membros da Comissão de Licitação (fls. 231/244 e 261/271 - VP)

#### JUSTIFICATIVAS

17.1 - preliminarmente, foi reproduzido o teor dos parágrafos terceiro e sétimo do art. 22 da Lei n° 8.666/93, que tratam de formalidades legais relacionadas ao Convite;

17.2 – em seguida, apresentam o posicionamento da CPL nas respectivas atas de julgamento dos três processos, finalizando com o argumento de que nos Processos n.º 1062/96 e 1896/96, acudiram três licitantes e que a desistência de um não invalidaria os processos licitatórios. Quanto ao processo n.º 1257, asserem que há a devida justificativa da Comissão para a não repetição do convite, o que o torna regular;

#### ANÁLISE

17.3 - Preliminarmente, cumpre ressaltar que todos os fatos acima também estão envolvidos na irregularidade da utilização indevida da modalidade Convite, quando o valor do objeto global estava por exigir a Tomada de Preços (vide itens 13 e 14 supra);

17.4 - ora, se os responsáveis justificaram-se que promoveram certames licitatórios numa modalidade inferior justamente para aumentar a competitividade (subitem 13.3 retro), como se pode aceitar que nem o mínimo legal de competidores apareceram. As alegações estão indo de encontro aos fatos;

17.5 - no caso do Processo n.º 1257, temos que considerar que simplesmente reproduzir o texto do § 7º do art. 22 da Lei n° 8.666/93, não se constitui em justificativa. Se haviam outros competidores no mercado local e se considerarmos a escassez

de obras em um Estado como Roraima, como alegar manifesto desinteresse ou limitações de mercado;

17.6 - ademais, a Equipe de Auditoria deixou demonstrado (subitens 4.3.3 e 4.3.6 do Relatório) que mesmo no âmbito das empresas comumente convidadas pelo DER/RR poder-se-ia ter buscado outros licitantes que viessem proporcionar uma maior disputa pelo serviço e, consequentemente, maiores chances de se conseguir uma proposta mais vantajosa para a Administração;

17.7 - a jurisprudência desta Augusta Corte quanto a esse tipo de ocorrência também parece-nos pacífica, no sentido de que não se obtendo o número legal mínimo de três propostas **aptas** à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvada a hipótese prevista no § 7º, do artigo 22, da Lei 8666/93 (*Deliberações do TCU: AC-0095-14/94-2; AC-0136-26/93-2; AC-0159-54/95-P; AC-0217-21/96-1; DC-0056-10/92-P; DC-0062-07/92-1; DC-0098-09/95-P; DC-0125-16/98-2; DC-0170-14/92-1; DC-0193-28/95-1; DC-0274-16/94-P; DC-0392-44/93-2; DC-0445-29/96-P; DC-0471-30/97-P; DS-0739-56/94-P; DC-0001-29/91-P*);

17.8 - apesar de não contar com jurisprudência remansosa, entendemos que a não repetição do convite ou a exigência de uma justificativa clara deve cobrar a repetição do certame, sob pena de se facilitar manobras que visem agilizar ou direcionar pleitos em prejuízo do interesse do público;

17.9 - permitimo-nos transcrever a posição sobre a matéria adotada pelo ilustre doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra “Contratação Direta Sem Licitação”, pág. 59, *in verbis*: “ Não obrigatório, mas aconselhável, é que essa justificativa (...), caracterize e, se possível, demonstre a limitação do mercado (declaração da junta comercial, do sindicato da cidade ou outro meio adequado e idôneo para comprovar ou servir de ‘início de prova’, sendo aceitável até, por exemplo, cópia da página do catálogo telefônico comercial) ou o desinteresse dos licitantes (carta abdicando de participar da licitação, com motivos ponderáveis e estranhos à eficiência da escolha da unidade)...”;

17.10 - tendo em vista o que foi exposto e considerado não aceitamos as justificativas apresentadas;

#### FATO VI - A

**18. “Prorrogação ilegal de serviços objeto dos processos n.º 0529/96, 1796/96 e 0310/96, por celebrar seus Aditivos em data posterior à vigência dos Termos Contratuais originais, desobedecendo aos preceitos ínsitos no art. 57, §2º c/c art. 61, parágrafo único do Estatuto das Licitações”** (subitens 4.13.1 a 4.13.5);

**ENVOLVIDO:** José Eufrânio alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR (fls.201/230 – VP);

#### JUSTIFICATIVAS

18.1 - após demonstrar sucintamente os dados técnicos dos contratos acima, especificando as datas de contratação, término e prorrogação, o responsável ressalta que a observância do princípio do procedimento formal, num processo de licitação

e na contratação decorrente, só se justifica para atender ao fim colimado, qual seja, a execução do serviço a que se propõe;

18.2 - complementa sua justificativa afirmando que as prorrogações contratuais demandam rito com várias fases que se concluem com a publicação. Que a identificação da necessidade de prorrogação e a exigência de continuidade da obra não obedecem aos mesmos prazos da exigência formal do processo. Alegam que buscou-se não interromper os trabalhos enquanto paralelamente corriam os trâmites processuais e que se alguns termos aditivos foram assinados “a posteriori”, neles se fez constar a data do vencimento do contrato original;

18.3 - concluiu sua justificativa para este ponto asserindo que não ocorreu qualquer inobservância processual, que todas formalidades foram cumpridas e que os aspectos apontados não são suficientes para colocar em dúvida a regularidade de um processo.

#### ANÁLISE

18.4 - no processo n.º 529/96 (fls. 297 a 310 – v.I) verifica-se que o contrato assinado em 10.06.96 tinha vigência prevista de 90 (noventa) dias, contados a partir da publicação do extrato, que deveria ocorrer até 20 (vinte) dias da assinatura (cláusula quarta do contrato). Ocorre que o DER/RR não promoveu a publicação devida e contou o prazo a partir da expedição da Ordem de Serviço, em 21.10.96 (fl. 323-VP), alterando, pelo meio indevido, as cláusulas contratuais;

18.5 - quanto ao processo n.º 1796/96, assiste razão ao responsável em afirmar que a ocorrência questionada não se sucedeu em sua gestão, motivo pelo qual não há o que imputar-lhe;

18.6 - já o processo n.º 310/96 (fls.345/351 – v. I), foi firmado em 25.04.96, com vigência de apenas 45 (quarenta e cinco) dias. Entretanto, o 1º termo aditivo foi firmado somente em 05/12/96, ou seja, 224 (duzentos e vinte e quatro) dias após a assinatura. A deficiência na quantificação do prazo necessário para execução da obra ficou patente, quando em 05.12.96, o contrato foi prorrogado por 110 (cento e dez dias), mais de duas vezes o prazo original e ainda retroagindo o novo prazo concedido ao vencimento do contrato original;

18.7 - a alegação de que a forma não pode prejudicar a operação, não pode ser totalmente aceita. O Administrador Público não pode fazer o que quiser e como quiser, mas o que e como a lei ordena. Não se quer prejudicar a obra por um pequeno lapso formal. Mas levar mais de 100 (cem) dias para formalizar um simples aditivo de uma folha e 3 (três) cláusulas, denota falta de zelo com a gestão pública e prejudica a eficácia do Princípio da Publicidade, já que mesmo quando se publicou o aditivo, se fez quando o mesmo já se encontrava perto do vencimento;

18.8 - no trato do processo n.º 309/96 (apesar de não citado pela Equipe no escopo da audiência) merece atenção o parecer da Sra. Haydée Nazaré de Magalhães, assessora jurídica do DER/RR (fl. 324-VP), no qual ela discorre sobre as prorrogações sofridas pelo processo acima citado, e no qual ela dá conta do descumprimento das formalidades legais, e de onde destacamos os seguintes excertos:

“ Não foi publicado o extrato do contrato, para sua validade dentro da legalidade. (...)”

“...se o termo aditivo tivesse sido lavrado, o Contratado estaria dentro da legalidade para essa solicitação...”

18.9 - apesar de considerarmos falha formal, não aceitamos a justificativa apresentada, exceto no que toca ao Processo n.º 1796/96, por ter ficado evidenciado, nos demais, a falta de zelo no trato dos contratos administrativos e a inobservância do Princípio da Publicidade.

#### FATO VII

**19. “Assinatura de termos contratuais e seus aditivos com data retroativa, sem que para isso tivesse o devido amparo legal, nos processos n.º 1545/96, 305/96 e 1543/96”** (subitens 4.4.5, 4.9.1 e 4.10.1) e **“Assinatura de termos contratuais e seus aditivos com data retroativa, sem que para isso tivesse o devido amparo legal, nos processos n.º 084/96 e 1545/96”** (subitens 4.3.4, 4.3.7, 4.4.3, 4.4.4 e 4.13.3);

**ENVOLVIDOS:** José Eufrânio Alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR (fls. 201/230-VP) e Robin Ribero Rivera, ex-Diretor-Geral do DER/RR (fls.295/322 – VP);

#### JUSTIFICATIVAS

19.1 - alega que os processos n.º 1545/96 e 1543/96 não teriam sido prorrogados na gestão do Sr. José Eufrânio, motivo pelo qual nada havia a esclarecer;

19.2 - alega, ainda, que a redação desse item da audiência não estava suficientemente claro;

19.3 - conclui, o Sr. José Eufrânio afirmando que não houve assinatura com data retroativa, uma vez que, no corpo do instrumento está explicitado o período de prorrogação e que a Direção do DER/RR sempre preocupou-se em obedecer os procedimentos formais sem paralisar a obra, por se tratar de serviço de magnitude e representatividade para o Estado. Que não havia como antever o tempo necessário ao cumprimento das formalidades;

19.4 - no Processo n.º 1545/96 o termo aditivo foi assinado em 14.04.97 (fls. 239/240 – v.I), mas a assessoria jurídica só pronunciou-se no dia 15.04.97 (fl. 238 – v.I);

#### ANÁLISE

19.5 - processo n.º 1545/96 realmente só foi aditado na gestão do Sr. Robin Rivera, contudo, a falha nesse processo a que se referiu os analistas ocorreu na contratação. O parecer da assessoria jurídica (fl. 236- v.I) está datado de 16/12/96, e só nessa data aquela unidade remeteu o contrato para assinatura. O contrato (fls. 233/235-v.I), porém, está datado de 04/12/96, ou 12 (doze) dias antes. Daí a expressão “retroativa” utilizada pela Equipe de Auditoria, para indicar o descumprimento do parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93;

19.6 - no caso do Processo n.º 1543/96, a falha também foi na contratação e na gestão do Sr. José Eufrânio. Estranhou a Equipe de Auditoria que a empresa vencedora tenha sido convidada para assinar o contrato em 17.01.97 (fls. 81 e 82 do Vol. I), mas o mesmo esteja datado de 06/01/97 (fls. 83/86 – v.I). Ou seja, o DER/RR retroagiu

a data de início da vigência do contrato, talvez para simular o cumprimento do disposto no art. 64 da Lei nº 8.666/93;

19.7 - já o Processo n.º 305/96 foi aditado em 18/06/96 (fls. 247/248 –v.I), sem parecer da assessoria jurídica e sem autorização da autoridade competente, os quais só se pronunciaram a respeito em 05.07.96 (fl. 254 – v.I), o que contrariou o art. 38, parágrafo único, e o art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93;

19.8 - não vemos como as falhas acima, mesmo que as consideremos apenas formais, possam ser justificadas com os argumentos expendidos pela zelosa Procuradora, motivo pelo qual rejeitamo-las;

#### FATO VIII

**20. “Emissão de Atestado de Conclusão de Obra de Engenharia em prazo exíguo, diverso do previsto no cronograma físico-financeiro, incompatível com o volume dos serviços executados, e subsequente pagamento das despesas, conforme boletim de medição apresentado pela empresa contratada, apesar das evidências quanto à impossibilidade de cumprimento do objeto durante o período informado, nos processos nº 1746/96 e 084/97”;** (subitens 4.7.1 e 4.8.1)

**ENVOLVIDOS:** José Eufrânio alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR e Francisco Cavalcante Abrantes Filho, Engenheiro e Fiscal da obra (fls.201/230 e 252/260 – VP);

#### JUSTIFICATIVAS

20.1 - Relativamente ao Processo n.º 1746/96, a informação dos responsáveis é a de que a empresa iniciou os trabalhos logo após a homologação da licitação. Que a natureza dos serviços (colocação de bueiros) permite ao executor, conforme a disponibilidade de mão-de-obra, agilizá-los, já que são independentes;

20.2 - Engenheiro, Francisco Cavalcante, ratifica a realização dos serviços em 18 (dezoito) dias, ressalta sua experiência na fiscalização de obras, que a agilidade na execução de determinados serviços é possível, dependendo apenas dos meios disponibilizados pela empresa executora, e que pelo nível de mecanização utilizado na obra o prazo foi normal;

20.3 - sugere ainda que o cronograma de execução foi elaborado a pedido da CPL, e que nada poderia fazer o fiscal se a obra foi concluída antes;

20.4 - quanto ao Processo n.º 084/97, a Advogada do Sr. José Eufrânio insiste em não entender o sentido dos questionamentos argüidos na audiência, alegando que não verificou nenhuma exiguidade de prazo na realização dos serviços contratados, que foram concluídos no prazo avençado;

20.5 - argumenta que o ponto levantado pela auditoria constitui mera alegação, sem fundamentação técnica ou legal, sendo mero juízo de valor;

20.6 - Engenheiro Fiscal, por sua vez, parecendo não ter tido dificuldade de entender o objeto da audiência, afirmou que foi designado para fiscalizar aquele serviço em 14.03.97, 14 (catorze) dias após a assinatura do contrato. Que em sua visita ao local pôde verificar que a empresa responsável já havia iniciado os serviços desde a homologação do certame licitatório, em virtude de contar com equipes de trabalho em região próxima;

20.7 - anexou (fl. 259 - VP) declaração da empresa executora para tentar confirmar sua alegação e finalizou assegurando que o prazo utilizado pela executora era suficiente para a realização dos trabalhos (28/02 a 18/03/97 – 18 dias).

#### ANÁLISE

20.8 - em ambos os casos acima, foram questionados pela Equipe de Auditoria os exíguos prazos de realização e pagamento dos serviços contratados quando comparados com o cronograma físico elaborado pelos engenheiros do DER/RR;

20.9 - Processo n.º 1746/96, apesar do cronograma (fl. 209 – v. I) prever 90 (noventa) dias para realização dos serviços, os mesmos foram executados em 18 (dezoito) dias. O Fiscal afirma que devido à empresa executora estar bem estruturada e equipada, foi possível a conclusão da obra num prazo menor. Insinua que o problema pode estar na previsão por demais elástica do cronograma físico, apesar de não esclarecer que o cronograma é aprovado pelo próprio DER/RR;

20.10 - entretanto, nada obstante restarem indícios de que possa ter havido antecipação do pagamento, conforme aventado pela Equipe de Auditoria, há razoabilidade nas alegações do engenheiro do DER/RR. Contudo, faltam elementos técnicos para um pronunciamento conclusivo, além do fato de que a obra já estava concluída quando da auditoria, dificultando a análise;

20.11 - relativamente ao processo n.º 084/97, chamou a atenção da Equipe de Auditoria novamente o reduzido prazo de execução dos serviços comparativamente ao cronograma físico. A justificativa do Engenheiro Fiscal (fls.252/260-VP) foi a de que a empresa antecipou-se e iniciou a execução antes de assinar o contrato, ganhando, com isso, 11 (onze) dias;

20.12 - Engenheiro afirma que 50 % (cinquenta por cento) dos serviços foram feitos nos primeiros quinze dias da obra, prazo que entende normal, em virtude da executora já encontrar-se atuando em outros serviços próximos.

20.13 - não explicou, contudo, os motivos que levaram a empresa a após ter realizado 50% (cinquenta por cento) dos serviços em apenas 18 (dezoito) dias, ter pedido prorrogação de prazo para conclusão do restante por mais 70 (setenta) dias, além dos 90 (noventa) inicialmente programados, o que, salvo justificativa técnica não constante dos autos, levam-nos a não aceitação das razões de justificativa relativas a este Processo e concluir pela ocorrência de pagamento antecipado, vedado no art. 62 da Lei n.º 4.320/64.

20.14 - poder-se-ia, no presente caso, propor determinação ao DER/RR e ao Governo do Estado de Roraima para que, doravante, na para contratação de obras/serviços, providencie projeto básico ou quantitativo de serviços com cronogramas físicos realistas e exija do Fiscal da obra/serviços, sempre que a realização do objeto contratado distancie-se de modo significativo do cronograma físico previsto, justificativa para a antecipação ou atraso. Além disso, determinar-lhes que abstenham-se de efetuar quaisquer pagamentos antes da efetiva liquidação da despesa, por tratar-se de conduta vedada no art. 62 da Lei n.º 4.320/64;



#### FATO IX

**21. “Ausência de cópia de publicação dos extratos de contratos e seus aditivos em imprensa oficial, nos processos nº 0084/97, 0529/96, 1070/96, 1122/96 e 450/96, descumprindo determinação da Lei 8.666/93, art. 61, parágrafo único e cláusula quarta dos respectivos contratos”** (subitem 4.13.4);

**ENVOLVIDO:** José Eufrânio alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR (fls.201/230-VP);

#### JUSTIFICATIVAS

21.1 - anexam cópias dos extratos das publicações questionadas, que teriam sido anexadas aos autos após auditoria interna;

#### ANÁLISE

21.2 - foram anexadas cópias dos diários oficiais com as publicações questionadas;

21.3 - confirmam, pelo que se depreende, que os comprovantes de publicação não figuravam nos autos quando da auditoria do TCU, e que teriam sido arquivados após auditoria interna;

21.4 - de todo modo, o essencial é a publicidade dos atos. O falta do arquivamento pode ser interpretada com falha formal, motivo pelo qual aceitamos as justificativas, e propomos determinação ao DER/RR para que doravante cumpra o que dispõe o art.38, XI, da Lei nº 8.666/93, no que diz respeito ao arquivamento dos comprovantes de publicações nos respectivos processos;

#### FATO X

**22. “Inobservância do prazo máximo de 20 dias (art. 61, parágrafo único do mesmo diploma legal) para publicação resumida dos contratos em Diário Oficial, nos contratos relativos aos processos nº 1070/96, 1122/96, 1545/96 e 305/96”** (subitem 4.13.5);

**ENVOLVIDO:** José Eufrânio Alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR (fls.201/230-VP);

#### JUSTIFICATIVAS

22.1 - anexa comprovantes de publicação no Diário Oficial e alega que não há irregularidades a justificar;

#### ANÁLISE

22.2 - a publicidade é um dos princípios basilares da Administração Pública, esculpido no art. 37 da Constituição Federal, e em especial da licitação, conforme inserido no art. 3º do Estatuto das Licitações;

22.3 - apesar de configurar-se em falha formal o atraso na publicação, trata-se de medida básica a ser adotada pelo Gestor, pois como a própria Lei assere, a publicação é condição indispensável para sua eficácia e fixa o prazo para que ocorra. Não é poder discricionário;



22.4 - a falha apontada pela Equipe de Auditoria realmente ocorreu. A título de exemplo, o contrato n.º 083/96 (Processo n.º 1545/96) foi firmado em 04/12/96 (fls. 233/235 do v. I), mas só foi publicado em 07.02.97 (fl.224 - do VP). O mesmo ocorreu com o Contrato n.º 088/96 (fls. 260/264 –v.I), relativo ao processo n.º 1122/96;

22.5 - não aceitas as justificativas, cabendo ainda determinação ao DER/RR para que nas futuras contratações decorrentes da utilização de valores repassados pelo Governo Federal, mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, proceda a tempestiva publicação resumida dos contratos ou de seus aditamentos na Imprensa Oficial, de conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.

#### FATO XI

**23. “Prorrogação ilegal de serviços objeto dos processos n. 1257/96, 1258/96, 1543/96 (contratos n. 002/97 e 003/97), 0084/97, 1545/96, 0529/96, 1070/96 (contratos n. 065/96 e 065-A/96), 1122/96, 1796/96 e 1485/96, por celebrar seus Aditivos em data posterior à vigência dos Termos Contratuais originais, desobedecendo aos preceitos ínsitos no art. 57, §2º c/c art. 61, parágrafo único do Estatuto das Licitações”** (subitens 4.3.4, 4.3.7, 4.4.3, 4.4.4 e 4.13.3);

**ENVOLVIDO:** Robin Ribero Rivera, ex-Diretor-Geral do DER/RR (fls. 295/322 – VP);

#### JUSTIFICATIVAS

23.1 - após apresentar uma planilha com os dados dos processos em questão, onde só não constou exatamente as datas dos aditamentos, o Responsável afirma que em todos os processos constam todos os documentos necessários ao aditamento de um contrato de obra/serviços, questionando a ilegalidade imputada;

23.2 - assere, também que se em alguns casos a assinatura do termo aditivo ocorreu *a posteriori*, tal aspecto deveu-se ao cumprimento das formalidades cabíveis, que foram promovidos de forma concomitante à obra, visando não prejudicar/atrasar os trabalhos;

23.3 – insiste no tema de que o procedimento formal não pode sobrepor-se a sua própria finalidade, ser um fim em si mesmo. Cita, para corroborar suas assertivas, excertos doutrinários a cerca das conseqüências do atraso na publicação do contrato ou aditamento resumido e sobre a finalidade precípua da licitação, que seria a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

#### ANÁLISE

23.4 - a Equipe de Auditoria, especialmente no subitem 4.13.3 de seu relatório, procura demonstrar que com certa freqüência o DER/RR deixou de adotar as medidas cabíveis relativas aos aditamentos dos contratos, a exemplo da celebração do termo aditivo antes do fim da vigência do contrato e a publicação do extrato do termo aditivo no prazo fixado no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93;

23.5 - tema inclusive foi objeto de outra audiência nesses autos (item 19 acima);

23.6 - apesar de entendermos que normalmente se considera falha formal o descumprimento de tais atos, parece-nos que chamou a atenção da Equipe a quantidade de casos apanhados na amostragem realizada. Cumprir intempestivamente um ato formal previsto em lei, num caso isolado e que não tenha outras consequências danosas ao interesse público, perde sua gravidade. Mas a repetição sem justificativa, demonstra falta de zelo e não agilidade;

23.7 - voltamos a repetir, que os ritos formais previstos na legislação não são mero capricho do legislador. O administrador não tem a discricionariedade para decidir se cumpre ou não determinado rito processual. Se estiver previsto em lei, ele está obrigado e na forma prevista;

23.8 - nos casos em questão, a demora na celebração dos termos aditivos foi exagerada, especialmente quando verifica-se que se tratavam de instrumentos muito simples. No contrato n.º 020/96 (processo n.º 305/96), o contrato original (fls. 241/246 – v.I) venceu, pelo que dispõe a sua cláusula 4.1, em 22.06.96. Foi aditado em 18.06.96 (fls. 247/248 – v. I) por mais 90 (noventa) dias, vencendo em 20.09.96. O 2º termo aditivo, contudo, só veio ser firmado em 20.03.97, quando o contrato, pelo que dispõem suas cláusulas, já estava vencido;

23.9 - a confusão, talvez, na maioria desses contratos, deveu-se ao que relata a Equipe no subitem 4.13.1 do Relatório. O DER/RR, contrariando as disposições contratuais, começou a contar como início da vigência do termo contratual, a data de expedição da ordem de serviço respectiva e não da publicação;

23.10 - quanto ao vencimento do prazo contratual, vale trazer aos autos, a posição do renomado Hely Lopes Meirelles, *in verbis*: “a extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra nos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, de modo que, uma vez expirado, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto ....”

23.11 - continua o Professor, ainda sobre o mesmo tema, asserindo “ A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do contrato. O contrato extinto não se prorroga, não se renova, exigindo novo ajuste para a continuação das obras ....”

23.12 - não aceitas as justificativas apresentadas, nada obstante não se tratar de falhas graves, por não ter ficado evidenciada a existência de razões para a ocorrência.

## FATO XII

**24. “Aceitação, na Concorrência Pública Internacional nº 003/96 - Processo nº 1.499/96, da proposta de preços da empresa Sá Engenharia contendo cotação parcial da quantidade licitada, posto que foi cotado apenas 10% do item 1.1. do “quantitativo de serviços” elaborado pelo DER/RR. A quantidade prevista era de 300.000 m<sup>2</sup> de limpeza mecanizada da faixa de construção, no entanto, foram cotados apenas 30.000 m<sup>2</sup> pela referida empresa, descumprindo-se as exigências do item 16.2., ‘a’, do edital” (subitem 4.5.1);**

**ENVOLVIDOS:** Robin Ribero Rivera, ex-Diretor-Geral do DER/RR, Rosani Dias Cidade, Iuri Pereira Lima e César Scalabarossi, membros da Comissão Permanente de Licitação (fls. 272/322 – VP);

#### JUSTIFICATIVAS

24.1 - alega que não há nenhuma procedência de irregularidade no ocorrido;

24.2 - admite que realmente há diferença entre o quantitativo do serviço de Limpeza Mecanizada da Faixa de Construção constante do Projeto Básico (300.000 m<sup>2</sup>) com o que foi proposto pela empresa vencedora da licitação (30.000 m<sup>2</sup>), e que tal fato passou despercebido pela Comissão de Licitação;

24.3 - pede que se observe, entretanto, que mesmo se a empresa tivesse cotado o quantitativo previsto no Edital, o valor de sua proposta ainda ficaria abaixo da proposta classificada em segundo lugar;

24.4 - ressalta que a empresa adjudicatária realizou os serviços no quantitativo previsto no Projeto Básico, até por se tratar de serviço básico à realização dos demais, recebendo o pagamento apenas do quantitativo que cotou. Argumenta que houve foi um ganho para o Estado;

#### ANÁLISE

24.5 - relativamente à alegação de inexistência de irregularidade no fato apontado pela Equipe de Auditoria sugere um informalismo por parte dos responsáveis. Por se tratar de um serviço essencial à obra, como disseram, constitui-se em agravante para que se cumprisse o Edital e não se deixar que o participante prosseguisse no certame;

24.6 - a vinculação ao instrumento convocatório, mais do que um princípio da Licitação, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, é uma exigência legal, expressa no art. 41, *caput*, dessa mesma Lei, que determina, *in verbis*: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha **estritamente** vinculada”;

24.7 - no art. 44 do Estatuto das Licitações, figura, ainda, nova determinação legal no mesmo sentido, ao prescrever, *ipsis litteris*: “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta lei.”;

24.8 - gabar-se agora de que a Administração saiu ganhando por que a empresa realizou os serviços, sem o devido pagamento, seria admitir o enriquecimento sem causa da Administração em detrimento de um particular;

24.9 - estranhamente, contudo, o vício na proposta passou despercebida dos demais competidores e, talvez, até da CPL, não havendo menção nos autos a nenhuma impugnação;

24.10 - porém, há que se considerar nesse momento que o acréscimo do valor referente aos serviços não cotados não influiria no resultado e que não houve prejuízo à Administração já que os serviços parcialmente cotados tiveram realização integral. Desse modo, tendo em vista que não ficou evidenciado nenhuma outra prática

danosa à Administração ou aos demais competidores nesse episódio, e apelando ao princípio da razoabilidade, entendemos que podem ser acolhidas as razões de justificativas;

#### FATO XIII

**25. “Prorrogação de contratos sob a alegação de acréscimos de serviços para pagamento de serviços já contratados anteriormente e não executados, nos processos n.º 1499/96”** (subitem 4.5.5.1);

**ENVOLVIDO:** Robin Ribero Rivera, ex-Diretor-Geral do DER/RR (fls. 295/322-VP);

#### JUSTIFICATIVAS

25.1 - informa que os serviços aditados foram faturados junto com os serviços do contrato inicial, seguindo uma nova planilha de medição, onde os serviços aditados estão incluídos, ficando parte do contrato inicial sem faturamento, o qual foi feito com nota de empenho do aditivo;

#### ANÁLISE

25.2 - reexame dos pontos levantados pela zelosa Equipe de Auditoria demonstram que a alteração contratual deveu-se, basicamente, as alterações nos quantitativos de materiais necessários aos serviços de terraplanagem (item 1.0 do orçamento – fls. 100/101-v.I) e no aumento das Distâncias Médias de Transporte – DMT relativas aos serviços de pavimentação, ambas de difícil comprovação a posteriori e sem verificação *in loco*;

25.3 - apesar de tratar-se de alterações expressivas, não foi apontado no Relatório nenhuma informação de que tenha sido constatado que os dados não confirmam com a execução física. Além disso, os serviços foram atestados e recebidos pela fiscalização da obra;

25.4 - a questão da alteração dos preços unitários, que figuram na planilha inserida no subitem 4.5.5.5 do Relatório, deveu-se a mudança na DMT prevista, que passou de 5,5 km para 12,2 até 16,3 km (fls. 109/112 a 134/137 – v.I) Alterações nesse tipo de trabalho não são anormais. Pode demonstrar, contudo, a falta de um projeto básico adequado;

25.5 - as alterações acima, combinadas com outras reduções/acrécimos de pequena monta em alguns outros serviços, exigiram a formulação do Termo Aditivo (fls.139/140 e 147/148 do v. I);

25.6 - aceitamos as justificativas apresentadas.

#### FATO XIV

**26. “Recepção, na Tomada de Preços nº 008/97 - Processo nº 084/97, de documentação e propostas em desacordo com as exigências editalícias, no que toca à qualificação econômico-financeira da licitante W.M.P. Silva, contrariando prescrição do art. 41, caput da Lei 8.666/93”** (subitem 4.8.2);

**ENVOLVIDOS:** Robin Ribero Rivera, ex-Diretor-Geral do DER/RR, Abdon Fernandes de Souza, Iuri Pereira Lima e César Scalabarossi, membros da Comissão Permanente de Licitação (fls.165/200, 281/322 do VP);

#### JUSTIFICATIVAS

26.1 - as razões de justificativa, neste caso, são idênticas para o Sr. Robin Ribero, Iuri Pereira e César Scalabarossi. Já o Sr. Abdon Fernandes, apresentou razões de justificativa em separado. Como todos os elementos trazidos pelas partes visam provar a regularidade dos procedimentos adotados por todos envolvidos, iremos arrolá-los em conjunto, destacando os pontos argüidos pelo Sr. Abdon;

26.2 - confirmam que o balanço apresentado pela empresa que depois viria a ser a vencedora do certame foi o referente ao ano de 1995, mas pedem observância ao fato de que “a abertura das propostas deu-se em 24.02.97, ou seja, no início do ano, quando as empresas ainda não têm o balanço do ano anterior concluído, situação esta prevista na legislação”;

26.3 - alega que a CPL não descumpriu o art. 41 da Lei nº 8.666/93, mas “... apenas aceitou a qualificação econômico-financeira da empresa e, também, o fato dela não ter fechado seu balanço relativo ao exercício imediatamente anterior (1996);

26.4 - argumenta que o art. 18 do Decreto nº 3.078, de 10/06/19, permite às sociedades por quotas de responsabilidade limitada observar às disposições da Lei da Sociedades Anônimas, quando omissos seus estatutos;

26.5 - que a Lei nº 6.404/76 (Lei das S.A.) só prevê “a obrigatoriedade da sociedade realizar uma assembléia geral para tomar as contas dos administradores, examinar, discutir e votar as **demonstrações financeiras nos quatro primeiros meses seguintes ao término do exercício social.**” (grifos no original);

26.6 - complementam que devido a essa legislação não se havia de exigir o balanço fechado. Que a observação das condições econômicas da empresa para prestar o serviço licitado, sem qualquer tropeço posterior, foi feita pela Comissão de Licitação e pelo DER/RR;

26.7 - alegam, ainda, que o fato de a empresa não ter seu balanço fechado no início do ano seguinte, não invalida sua condição econômica, comprovada através de balanço efetivamente concluído, e que a CPL, no caso de dúvida, poderia até, conforme dispõe o art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, promover as diligências necessárias para sanear o caso;

26.8 - finalizam suas justificativas pontuais, argumentando que tal exigência seria “excesso de rigorismo formal”, citando excertos doutrinários como fundamentadores de sua posição;

26.9 – o Sr. Abdon Fernandes, membro da CPL, em seu arrazoado de justificativas às fls. 165/200 do VP, assere, preliminarmente, que todos os atos relativos aos processos licitatórios são assistidos pela Assessoria Jurídica do DER/RR, fazendo anexar cópia da documentação relativa ao certame sob exame onde figura o visto da assessora jurídica (fl. 190-VP);

26.10 - ressalta o papel da assessoria jurídica e destaca que até a ata de julgamento é só rascunhada, e só após o pronunciamento positivo da assessoria jurídica, a ata é confeccionada, oportunidade em que solicita que a assessora jurídica seja arrolada como responsável;

26.11 - justifica a questão do capital social da empresa adjudicatária, fazendo anexar cópias dos balanços de 1996 e 1997 da referida empresa, bem como da ficha de atualização cadastral devidamente protocoladas na Junta Comercial;

26.12 - quanto à questão da situação financeira da empresa e da apresentação do balanço relativo ao exercício de 1995, transgredindo a previsão editalícia, não apresenta argumentos diferentes dos demais, motivo pelo qual permitimo-nos não expô-los;

#### ANÁLISE

26.13 - os pontos levantados pela Equipe de Auditoria como irregulares foram o capital social da empresa, que estaria abaixo do exigido no Edital, e o fato do balanço apresentado ser o do exercício de 1995, enquanto o Edital exigia o do último exercício financeiro, no caso o de 1996, já que o certame realizou-se em 24.02.97;

26.14 - quanto à questão do capital social, as justificativas são suficientes para sanear a ocorrência apontada, conforme se depreende da Ficha de Atualização Cadastral apensa à fl. 196-VP, devidamente protocolada na Junta Comercial em 19.02.97, portanto, em data anterior a do julgamento das propostas, onde consta o capital de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais);

26.15 - já a questão dos demonstrativos contábeis do último exercício, que comprovassem a satisfatória situação financeira da empresa, não temos como aceitar as justificativas apresentadas;

26.16 - como previsto no próprio edital (fls. 216/217 – v.I), no item 3.1.1.ºh”, os demonstrativos contábeis do último exercício deveriam comprovar a **satisfatória situação financeira** da empresa. Não era possível comprová-la com um balanço de um exercício bem anterior. Até 1995, ela até podia estar saudável, mas como ter a certeza de que sua condição financeira ainda era satisfatória em 1996, de modo a acautelar a Administração. E se ela tivesse tido sérios problemas financeiros em 1996;

26.17 - trazer á baila a Lei n.º 6.404/76 em nada justifica a ocorrência. Trata-se de firma individual (e não sociedade por quotas de responsabilidade limitada), que em nada se assemelha às Sociedades Anônimas, e que poderia, até pela grande simplicidade de seus demonstrativos contábeis, tê-los perfeitamente apresentado. Do mesmo modo que teve agilidade para quintuplicar o seu capital social visando atender as exigências da licitação, poderia, também, ter providenciado o balanço da empresa;

26.18 - a afirmação contida no subitem 26.6 supra, de que a CPL e o DER/RR puderam observar as condições econômicas da empresa para prestar o serviço licitado, sem qualquer tropeço posterior, não veio acompanhada de informação concreta de como a Administração procedeu para tal mister;

26.19 - do mesmo modo, argüir que a Lei nº 8.666/93 permite a promoção de diligência para sanear situações como essa, pesam justamente contra os depoentes pois não ficou demonstrado que a tenham utilizado para tentar certificar-se da real situação financeira da participante;

26.20 - a alegação de que o questionamento indica excesso de rigorismo formal também não merece nossa acolhida, pelos mesmos motivos com que já nos posicionamos anteriormente;

26.21 - quanto à solicitação do Sr. Abdon Fernandes de que se incluía a Assessora Jurídica como co-responsável, parece-nos querer transferir responsabilidades. A Comissão de Licitação responderá solidariamente por todos os seus atos, exceto se houver posição divergente registrada em ata, conforme prevê o § 3º do art. 51 da Lei nº 8.666/93. A irregularidade aqui tratada não se reveste de complexidade jurídica que impedisse aos membros da comissão decidirem (como o fizeram). Além disso, a assessora jurídica manifestou-se *a posteriori* como parte da rotina do órgão, assessorando o Administrador, e não a pedido da CPL para dirimir um problema específico;

26.22 - não aceitas as justificativas para este item;

#### FATO XV

27. Ocorrências constantes das alíneas “g”, “h” e “i” do Ofício nº 012/99-TCU-SECEX-RR, dirigido ao Sr. Robin Ribero Rivera, ex-Diretor Geral do DER/RR;

27.1 - aceitas as justificativas apresentadas.

#### FATO XVI

28. *“utilização de revestimentos asfálticos diferentes em diversos trechos da rodovia BR-174, em decorrência da discrepância entre os projetos de engenharia, visto que foi aplicado indiscriminadamente Tratamento Superficial Duplo, Revestimento Betuminoso e até Lama Asfáltica, desconsiderando-se as características homogêneas quanto ao tráfego ao longo da rodovia; a perspectiva de desenvolvimento do Estado de Roraima, que ocasionará o incremento da utilização da rodovia como corredor de exportação-importação; e, sobretudo, a melhor adequabilidade técnica do revestimento betuminoso, o que poderá impor a necessidade de recapeamento nos trechos pavimentados com Tratamento Superficial Duplo – TSD”* (subitens 5.9 a 5.17);

**ENVOLVIDO:** José Eufrânio Alves, ex-Diretor - Geral do DER/RR (fls.201/230-VP)

#### JUSTIFICATIVAS

28.1 - responsável alega que não há que falar em homogeneidade de características para um trecho tão longo e que a construção da rodovia visou atender o princípio da economicidade. Prossegue afirmando que foi estimado um incremento de 5 % (cinco por cento) ao ano no tráfego da rodovia e que os recapeamentos são naturais em quaisquer estradas;

28.2 - em seguida, refere-se ao parecer do 6º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército - 6º BEC (fls. 41/84 do VP), sediado em Boa Vista/RR, para explicar



as soluções adotadas pelo DER/RR na aplicação do revestimento asfáltico ao longo da rodovia;

28.3 - conclui informando que o projeto, de um modo geral, teria sido obedecido, com a aplicação do revestimento em Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ nos trechos onde sua aplicação era mais econômica. O uso da lama asfáltica, segundo ele, deu-se apenas nas situações emergenciais e as partes revestidas com Tratamento Superficial Duplo - TSD, tem tido resistência satisfatória, necessitando apenas maior agilidade nas ações de conservação decorrentes do desgaste natural.

#### ANÁLISE

28.4 - os pontos questionados pela Equipe basearam-se no parecer do 6º BEC (fls. 41/84 - VP) que indicava haver trechos em que o revestimento asfáltico utilizado estaria em desacordo com o Manual do DNER (fl. 46 - VP), além do fato de tratar-se de rodovia com 03 (três) tipos de revestimento, nada obstante possuir tráfego de veículos quase homogêneo;

28.5 - as justificativas para o ocorrido foram obtidas na resposta do DNER à diligência desta Corte (fls. 325/333 – VP), em que afirma que as soluções de revestimento adotadas nos trechos questionados estão de acordo com as especificações do DNER;

28.6 - além disso, o DNER procura mostrar que o número “N” (número de operações de um eixo tomado como padrão) seria apenas um dos parâmetros que sugerem o tipo de revestimento a ser adotado, mas sem ser o único fator determinante, já que tem que se observar a resiliência do subleito, os materiais disponíveis na região (agregados) e as restrições orçamentárias;

28.7 - outro ponto a favor da solução utilizada pelo DER/RR está no Relatório de Inspeção em Obra Rodoviária realizada pelo DNER (fls. 346/348-VP) que, em suas considerações finais, atesta que “a pavimentação asfáltica projetada e o acompanhamento dos serviços executados foram previstos dentro das especificações técnicas do DNER”. Além disso, afirma que “a substituição de CBUQ por TSD, em rodovias de pequeno volume de tráfego, vem sendo sistematicamente utilizada pelo DNER, em função das economias de custo de construção, desde que prevista no projeto básico ou na adequação previamente aprovada”;

28.8 - depreende-se da informação do DNER que aspectos não técnicos (recursos orçamentários) seriam observados quando da definição das especificações técnicas do revestimento a ser adotado em determinada obra rodoviária, o que talvez justifique a diferença de seu posicionamento com o do 6º BEC;

28.9 - ressalte-se que, na conclusão geral de seu parecer, o 6º BEC indica a necessidade de no futuro se fazer necessário o recapeamento dos trechos revestidos com TSD. Entendemos que somente com a confirmação desse custo adicional poder-se-ia chegar ao real custo da obra e verificar a adequabilidade da linha de ação adotada pelo Governo do Estado de Roraima e pelo DNER;

28.10 - entretanto, como ressaltou o DNER, não se pode deixar de sopesar a questão orçamentária quando do planejamento de qualquer obra em nosso País.



Esse posicionamento reflete o fato de que historicamente o País possui uma necessidade de investimento nessa área superior às disponibilidades orçamentárias/financeiras;

28.11 - além disso, outra questão que parece ter tido forte influência nas medidas para agilização das obras, foi a situação geográfica, rodoviária e econômica do Estado de Roraima, bastante dependente da rodovia para o seu abastecimento, inclusive de gêneros alimentícios, bem como para o escoamento de sua produção. A rodovia sem pavimentação não suportava os rigores do inverno da região, causando sérios transtornos à população e atuando como um dos elementos responsáveis pela estagnação econômica do Estado;

28.12 - nessa linha, e ficando caracterizada a influência de fatores não técnicos na definição do tipo de revestimento (disponibilidade de recursos orçamentários e interesse público do Estado), aliada ao fato de que o DNER é o órgão responsável pela execução e/ou acompanhamento das obras e serviços nas rodovias federais, com poderes normativos e fiscalizadores, além de constituir-se, no convênio firmado com o Estado de Roraima, na figura do Concedente, responsável pela aprovação das contas, aceitamos as justificativas apresentadas, corroboradas pela resposta do DNER à diligência.

#### FATO XVIII

**29. “Alterações no greide de terraplanagem nos trechos da rodovia BR-174 examinados “in loco”, quais sejam: a) projetados pela firma MAIA MELO - Lote 1 - trecho Novo Paraíso (Km 500,0)/Ig. Nelson Ribeiro (Km 519,8) e Lote 2 - trecho Ig Nelson Ribeiro (Km 519,8)/Ig. Kall (Km 543,0); b) projetados pela firma CECON - Lote 2 - Ig. barauana (km 563,7)/Estrada perdida (km 576,5), tendo sido constatadas diferenças a menor entre as cotas previstas no projeto e as cotas do greide existentes - em todos os locais analisados” (subitem 5.7)**

**ENVOLVIDO:** José Eufrânio Alves, ex - Diretor - Geral do DER/RR (fls. 201/230-VP)

#### JUSTIFICATIVAS

29.1 - alega o indigitado responsável que é normal, em obras de terraplanagem e Pavimentação, modificações no projeto de execução durante a fase de implantação, visando proceder a adequação às condições topográficas, geotécnicas ou de escoamento das águas superficiais dos terrenos;

29.2 - assere, ainda, que as cotas de greide definitivas constam do relatório final elaborado pela empresa consultora de cada trecho (*as built*) e que as diferenças no nivelamento encontradas pelo 6º BEC estão referidas às cotas do projeto original;

29.3 - conclui, afirmando que o questionamento feito é de natureza eminentemente técnica e não de natureza legal;

## ANÁLISE

29.4 - assiste-lhe razão ao afirmar que o trabalho desenvolvido pelo 6º BEC para checar as cotas de greide foram confrontadas com aquelas constantes do projeto básico da obra;

29.5 - entretanto, não constam dos autos que as alterações no projeto básico, como as que modificaram o greide da estrada, tenham recebido prévia anuência do órgão repassador dos recursos (Delegante), no caso o DNER, conforme previsto no parágrafo segundo da Cláusula Terceira do Termo do Convênio n.º PG-059/97-00 (fls. 381/389 – v. I) e no art. 15 da IN/STN n.º 01/97;

29.6 - apesar de ser comum a alteração do greide em alguns trechos de uma rodovia relativamente ao projeto original, não nos parece comum que essa alteração ocorra numa extensão expressiva da estrada, como parece ter se sucedido no presente caso, onde em todos os trechos examinados na amostra do 6º BEC, as cotas do greide estavam abaixo dos previstos nos projetos;

29.7 - vale ressaltar, contudo, que não foi apontado pela Equipe de Auditoria irregularidades nos pagamentos em decorrência da mudança no greide nos trechos examinados pelo 6º BEC;

29.8 - entendemos, concluindo esse tópico, que poder-se-ia remeter ao DNER, além de cópia do Relatório e Voto que vierem a ser proferidos neste processo, cópia do relatório elaborado pelo 6º BEC, determinando-lhe que na próxima inspeção na obra verifique a regularidade da situação do greide nos trechos examinados pelos engenheiros do Batalhão do Exército, confrontando-os com o “*as built*” da empresa executora e com os valores/quantitativos pagos para os serviços de terraplanagem;

## FATO XIX

**30. “realização de despesas por conta do Convênio nº PG-059/97, celebrado com o DNER, fora do seu prazo de vigência, contrariando o inciso V do art. 8º da IN/STN 01/97 e as (item 4.14.1) e as cláusulas 20 e 21 do Contrato de empréstimo firmado entre o DNER e a CAF” (subitem 4.14.1);**

**ENVOLVIDOS:** Neudo Ribeiro Campos, Governador do Estado de Roraima, e Robin Ribero Rivera, ex - Diretor - Geral do DER/RR (fls.334/345-VP);

## JUSTIFICATIVAS

30.1 – o Exmo. Sr. Governador limitou-se a alegar que os termos da audiência não são suficientemente claros a permitir a apresentação de justificativas, pois não foram identificados quais as despesas que supostamente teriam sido realizadas antes da vigência do termo;

30.2 - já o Sr. Robin Ribero, por meio do ofício DER/RR/AJ n.º 015/99 (fl. 129 - VP), requereu a esta Unidade Técnica informações adicionais que permitissem identificar as referidas despesas, no que foi atendido pelo Ofício n.º 014/99-TCU-SECEX-RR, de 26.03.99 (fls. 151/153-VP);

30.3 - em sua exposição de justificativas o ex-Diretor do DER/RR assere que o fato de ter havido pagamento de despesas contraídas antes do citado convênio,

deveu-se unicamente à previsão legal nele disposta, bem como em demais documentos a ele correlatos;

30.4 - transcreve a cláusula 21 – Utilização dos Recursos e dos Bens constante do Contrato de Empréstimo firmado entre a União, representada pelo DNER, e a Corporação Andina de Fomento – CAF (fls. 353/380 do v.I), por meio do qual foram viabilizados os recursos necessários à conclusão da Rodovia BR-174, in verbis: “(...) VII – *Inversiones, gastos y demás obligaciones realizadas o asumidas con anterioridad a la presentación de la solicitud de préstamo a ‘La Corporación’, salvo que ‘La Corporación’ considere que no existen impedimentos de orden técnico, administrativo e financiero para su financiamiento, siempre y cuando correspondan a rubros financiables por ‘La Corporación’*”;

30.5 - traz a colação, ainda, o Parecer da Secretaria do Tesouro Nacional, Parecer STN/COREF/DIREF n.º 512, argumentando que em seu item 7 estaria a justificativa para os atos do DER/RR, e que ora também transcreveremos em parte: “É de se mencionar que haverá retrofinanciamento de despesas já efetuadas pelos Estados do Amazonas, no valor equivalente a US\$ 21,0 milhões, e de Roraima, no valor de R\$ 10,2 milhões, conforme acordado durante a Missão de Análise da CAF. A Corporação ainda reconhecerá como gastos prévios de contrapartida despesas realizadas pelos respectivos Estados após a vinda da missão, ou seja, de 26.07.96 até assinatura do Contrato”; (grifos no original)

30.6 - informa que nada obstante as permissões acima, as obras e serviços dos processos mencionados foram realizados posteriormente a 26.07.96;

30.7 - argumenta, por fim, que não há o que se falar em descumprimento da IN/STN n.º 01/97, já que só foi editada em janeiro de 1997, quando todos os entendimentos relativos ao acordo para o empréstimo da CAF já haviam sido feitos, não podendo assim, serem alcançados pela referida norma, pois não poderia retroagir a acordos anteriormente firmados, embora ainda não formalizados;

#### ANÁLISE

30.8 - preliminarmente, cumpre-nos citar que os elementos apresentados pelo Sr. Robin Ribero aliados aos do DNER - quando atendeu nossa diligência (fls. 325/333-VP) – foram suficientes para o exame da matéria e que, pela conclusão alcançada, dispensa a formulação de nova audiência ao Exmo. Sr. Governador;

30.9 - assiste razão aos responsáveis e ao DNER quando afirmam que o inciso VII do art. 21 do Contrato de Empréstimo entre a União e a CAF (subitem 31.4 supra) permitiria a realização de gastos anteriores à solicitação do empréstimo, com limite temporal, conforme se extrai do Parecer/STN n.º 512, em 26.07.96 (subitem 30.5 acima);

30.10 - também assiste-lhes razão quando afirmam que não houve serviços/obras realizadas anteriormente à 26.07.96. Porém, foram encontradas despesas efetuadas relativas a serviços/obras executadas em data anterior à da formalização do ajuste, o que contraria o art. 8º, incisos V e VI, da IN/STN n.º 01, de 31/01/97;

30.11 - alegar que essa norma não se encontrava em vigência à época do acordo firmado para a formalização do empréstimo (26.07.96), vai de encontro aos mesmos dispositivos constantes da IN/STN n.º 02, de 23/04/93, então vigente;

30.12 - apesar de figurar no parecer STN n.º 512 (fls. 393/398-v.I) a previsão de que a CAF permitiria o ressarcimento de despesas efetuadas pelo Estado de Roraima anteriormente à solicitação do empréstimo, inclusive com a informação do montante máximo permitido, esse valor não ficou expressamente acordado nem no Contrato de Empréstimo e nem no Termo de Convênio;

30.13 - aliás, trata-se de prática avessa às disposições normativas que regem a formalização de convênios no âmbito da União. O próprio DNER, no parágrafo segundo da Cláusula Quarta – DOS RECURSOS, prevê que: “O repasse dos recursos, pelo DELEGANTE ao DELEGADO, em decorrência e para os fins do presente convênio, se processará com base na Instrução Normativa n.º 1, de 15/01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, e nas normas e procedimentos do delegante”;

30.14 – mesmo no fundamento legal do convênio (item 2 do Termo) não foi incluída a previsão do acerto excepcional autorizado pelo Senado Federal;

30.15 - a inserção, na Cláusula oitava – DA VIGÊNCIA E DO PRAZO, da informação de que o prazo de vigência da avença ficaria vinculado ao estabelecido no Contrato de Empréstimo com a CAF, não serve para justificar, pois o Contrato apenas prevê que a CAF aceitaria financiar despesas anteriores à vigência do Contrato de Empréstimo, nos casos em que autorizasse expressamente. Além do mais, a cláusula DECIMONOVENA – Vigencia estipula, *in verbis*: “... *el presente contrato entrará en vigencia en la fecha de su suscripción y terminará com el pago total del préstamo....*”;

30.16 - inusitado nos parece também, o fato do Governo Federal ressarcir gastos anteriores dos Estados realizados em estradas federais e, especialmente por meio de convênio, em que mistura ressarcimento (ou retrofinanciamento) com verbas para obras novas;

30.17 - entendemos, salvo melhor juízo, que deveria o DNER ter firmado o convênio no valor referente às parcelas de obras a realizar e utilizado outro instrumento para ressarcir o Estado de Roraima. Alternativamente, caberia a inclusão no Convênio das verbas ressarcidas ao Governo Estadual, mediante a inserção de cláusula (s) específica (s) para tal mister, dando conta da excepcionalidade da medida, diante das disposições da IN/STN n.º 01/97, e fazendo referência à autorização do Senado Federal, e prevendo as formas de desembolso, exigências do Delegado e Delegante, dentre outras que se fizessem necessárias;

30.18 - face ao exposto, e considerando que o DNER apresentou cópias das solicitações de liberação de parcelas à CAF, onde figuram a informação de que os valores referiam-se aos gastos realizados com os pagamentos retroativos e que o acordo para a formalização do empréstimo foi autorizado pelo Senado Federal na Mensagem n.º 308/96, consideramos justificada a ocorrência, cabendo apenas, a juízo do I. Relator destes autos, determinar ao DNER que proceda conforme as alternativas elencadas no subitem 30.17 retro, quando firmar novos convênios em condi-

ções análogas, e recomendar à STN, que quando da emissão de parecer sobre matérias dessa natureza, faça constar orientação sobre a forma de repasse dos recursos pela União, quando for o caso.

#### FATO XX

**31. “ausência, nos autos, de autorização prévia da Corporação Andina de Fomento - CAF, para que se utilizasse recursos do convênio a título de ressarcimento ou retrofinanciamento de despesas anteriormente utilizadas no objeto conveniado, conforme previsto nas cláusulas 20 e 21 do contrato de empréstimo firmado entre o DNER e aquela Corporação”** (subitem 4.14.11 e 18) e **não abatimento dos valores que porventura tenham sido previamente autorizados pela CAF da contrapartida futura a cargo do Governo do Estado, conforme previsto no item 7 do Parecer STN/COREF/DIREF nº 512, de 10.12.96”** (itens 4.14.3 a 5);

**ENVOLVIDOS:** Neudo Ribeiro Campos, Governador do Estado de Roraima, e Robin Ribero Rivera, ex - Diretor - Geral do DER/RR (fls. 295/322 e 334/345-VP)

#### JUSTIFICATIVAS/ANÁLISES

31.1 - questão saneada pelas informações prestadas pelo DNER (fls. 325/333-VP), que trouxe aos autos também cópias das solicitações de desembolso formuladas à CAF e de uma das autorizações de desembolso daquela Corporação;

31.2 - vale ressaltar que no inciso VIII da cláusula 21 do Contrato de Empréstimo (fl. 370 – v.I) consta que a Corporação poderia aceitar a utilização dos recursos financiados em obras e inversões realizadas após a apresentação da solicitação do empréstimo, desde que tenham sido previamente autorizados por ela, o que pressupõe a necessidade de pedido de autorização específico, o que, até então, não havia sido comprovado;

31.3 – o entendimento que a Equipe de Auditoria teve da expressão “A Corporação reconhecerá ainda como gastos prévios de contrapartida despesas realizadas pelos respectivos Estados após a vinda da missão ...”, que figura no item 7 do Parecer STN n.º 512 (fls. 393/398 – v.I), mostrou-se inadequado diante dos novos elementos apresentados pelo DNER e não representaria vantagens operacionais frente à sistemática adotada;

31.4 – saneada as ocorrências.

#### CONCLUSÕES

32. - Destacaram-se nas razões de justificativas ora analisadas, os reclames dos responsáveis de que houve excesso de rigorismo formal nas ocorrências questionadas, e que eles procuraram sobrepor os fins aos meios, não permitindo que ritos formais prejudicassem o andamento da obra.

32.1 - Alguns fatos, apesar de constituírem-se, jurisprudencialmente, de falhas formais, mereceram registro pela Equipe de Auditoria em virtude de sua constante ocorrência - e.g. das prorrogações contratuais após já expirada a vigência e publicações fora do prazo. Ressalte-se, ainda, que em todos os casos ficou demonstrada a falta de controle administrativo da Instituição, que relegava as formas jurídi-

cas estabelecidas, não para buscar maior eficiência e eficácia, mas para não transparecer o oposto.

32.2 - Alegaram, também, que buscaram sempre a proposta mais vantajosa para o erário, privilegiando o princípio da economicidade, para justificar os casos de fracionamento de despesas e conseqüente uso da modalidade indevida de licitação, bem como o prosseguimento de certames na Modalidade Convite quando existiam apenas 02 (duas) propostas válidas, sem explicações aceitáveis (itens 13, 14, 15, 16 e 17 supra).

32.3 - Entretanto, como defende a boa doutrina, os princípios do Direito não podem ser utilizados sem uma visão sistêmica, pois há limitações na sua aplicação, por vezes decorrente de outros princípios. O conceituado Marçal Justen Filho, in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 5ª edição, cita 03 (três) fatores que modelam o princípio da economicidade, dos quais transcrevemos o terceiro, por melhor aplicar-se ao caso, in verbis:

“O terceiro tópico característico se relaciona com as formalidades jurídicas. O Estado não está autorizado a escolher certa solução fundando-se exclusivamente no argumento da economicidade. Como regra, a máxima vantagem econômica é insuficiente para validar um ato administrativo infringente das regras acerca das formalidades. O exemplo mais evidente é o da contratação direta, sem prévia licitação: ainda que vantajosa, não pode ser adotada senão nas hipóteses autorizadas em lei.”

32.4 - De fato, as irregularidades citadas no item 32.2 supra não puderam ter suas justificativas aceitas, seja pela tese dos responsáveis da prevalência da economicidade na busca da melhor proposta; seja pelos argumentos técnicos, como o de que os serviços e obras não foram no mesmo local (§ 5º, do art. 23 da Lei de Licitações); seja pela tentativa de aumentar a competitividade e favorecer o mercado local, com parcerias – segundo as palavras do Exmo. Sr. Governador – que violaram diversos outros princípios basilares da licitação, além de irem de encontro à lei.

32.5 - Desse modo, face a repetência do envolvimento nas irregularidades elencadas no item 32.2 acima, posicionamo-nos pela aplicação de multa aos responsáveis José Eufrânio Alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR, Rosimar da Silva Bezerra, Rosani Dias Cidade, César Scalabarossi e Gessi Bento da Silva, membros da CPL/DER/RR, juntamente com determinação ao Governo do Estado de Roraima e ao DER/RR para que, quando da aplicação de recursos federais, não insistam na utilização da modalidade indevida de licitação quando do parcelamento do objeto (art. 23, §§ 1º a 4º, da Lei n.º 8.666/93), e nem dêem prosseguimento aos certames licitatórios quando não comparecerem pelo menos 03 (três) propostas válidas (art. 22, § 3º, da Lei n.º 8.666/93), entendidas assim aquelas cujas propostas de preços consigam alcançar ao julgamento final, salvo nas situações de que trata o § 7º do art. 22 da mesma lei, devidamente justificado.

32.6 - A questão da publicidade dos contratos e seus aditamentos também restou prejudicada, devido aos atrasos na publicação (item 22 retro) e pela utilização da sistemática de prorrogação de contratos após sua vigência, valendo-se do artifício de retroagir à data do vencimento original do contrato (itens 18, 19 e 23). Neste

caso, entendemos aplicável a determinação desta E. Corte ao Governo do Estado de Roraima e ao Departamento de Estradas de Rodagem – DER/RR para que doravante cumpra rigorosamente os preceitos da Lei n.º 8.666/93, relativos à prorrogação de contratos e à publicidade dos contratos e seus aditamentos, previstos nos seus arts. 57, § 2º, e 61, parágrafo único, especialmente quanto a não promover aditamentos de contratos após expirada sua vigência;

32.7 - O caso dos pagamentos por serviços prestados em desacordo com o cronograma físico, revelando evidências de impossibilidade física de sua execução em prazos considerados demasiados exíguos pela Equipe de Auditoria (item 20) também não foi devidamente esclarecido pelo DER/RR, restando comprovada em um dos contratos, o pagamento antecipado dos serviços, contrariando o art. 62 da Lei n.º 4.320/64, no que deve esta E. Corte determinar-lhe o rigoroso cumprimento desse dispositivo legal, quando dos futuros pagamentos que realizar com recursos federais repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

32.8 - Outra irregularidade detectada na amostra colhida pela Equipe foi a aceitação de propostas em desconformidade com as previsões editalícias (itens 24 e 26), ficando patente, em um dos certames (item 26), que a CPL e o DER/RR não adotaram nenhuma medida visando resguardar o erário, assumindo risco desnecessário, ao permitir a participação de empresa que não havia comprovado estar em boa situação financeira. Por muito menos, é comum, no âmbito federal, empresas serem desclassificadas por não estarem em dia no Sistema Integrado de Compras da Administração Federal – SICAF. Desse modo, não aceitas as justificativas apresentadas, propomos, igualmente, multa aos Srs. Robin Ribero Rivera, ex-Diretor-Geral do DER/RR e Abdon Fernandes de Souza, Iuri Pereira Lima e César Scalabarossi, membros da Comissão Permanente de Licitação.

32.9 - Em face das soluções inusitadas e conflitantes com a normatização vigente acerca de convênios celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, retratados no Convênio PG-059/97, entre a União (DNER) e o Governo de Roraima, sugerimos determinação deste Colendo Tribunal ao DNER para que proceda conforme as alternativas elencadas no subitem 30.17 retro, quando firmar novos convênios em condições análogas, bem como recomendação à STN, para que quando da emissão de parecer sobre matérias dessa natureza, faça constar orientação sobre a forma de repasse dos recursos pela União, quando for o caso.

33. - Quanto às irregularidades denunciadas pelo Exmo. Senador da República, Romero Jucá, que figuram no Requerimento n.º 513/97 daquela E. Casa, e que resultou no TC n.º 010.439/97-8, ora juntado aos presentes autos, alinhavamos abaixo a situação encontrada:

33.1 - mudanças nas especificações técnicas e má qualidade do asfalto: o trabalho de campo desenvolvido pelo 6º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército – 6º BEC (fls. 41/84 – VP), requisitado por meio de nosso ofício n.º 159-GS, de 05/11/97 (fls. 37/38-VP), concluiu que as especificações do revestimento e das camadas do pavimento, nas amostras coletadas, estão de conformidade com as Especificações Gerais para Obras Rodoviárias do DNER;



33.2 - redução de cota do greide sem autorização: os trabalhos do 6º BEC acima referidos concluíram também que ocorreram alterações para menor no greide em todos os pontos da amostra realizada. As alterações do Plano de Trabalho decorrentes das modificações no projeto básico não foram previamente autorizadas pelo DNER, conforme prescrito no art. 15 da IN/STN n.º 01/97, ensejando determinações ao Governo do Estado para evitar reincidências;

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. - Ante todo o exposto e considerando que foi promovida a audiência prévia dos responsáveis e que as justificativas apresentadas sanaram parcialmente as irregularidades encontradas;

considerando que foi detectada a infringência de dispositivos legais e regulamentares, especialmente da Lei n.º 8.666/93, e desrespeito a princípios básicos das Licitações;

considerando que o convênio firmado entre o DNER e o Governo do Estado de Roraima ainda encontra-se em andamento, e que os indícios de irregularidades foram dirimidos pelas informações prestadas pelo DNER;

considerando que as alterações nos projetos não foram previamente autorizadas pelo Concedente;

considerando que as falhas formais ocorridas devem ser objeto de determinação ao Governo do Estado de Roraima e ao DER/RR objetivando evitar reincidências;

propomos:

34.1 - por estar configurada a ocorrência de atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza financeira e operacional, conforme resumido nos subitens 32.2 a 32.5 supra, a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443/92 c/c o inciso II do art. 220 do RI/TCU, aos responsáveis José Eufrânio Alves, ex-Diretor-Geral do Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima – DER/RR, Rosimar da Silva Bezerra, Rosani Dias Cidade, César Scalabarossi e Gessi Bento da Silva, membros das Comissões de Licitação;

34.2 - por motivação igual a do subitem anterior, e tendo em conta as ocorrências examinadas no item 27 retro, a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443/92 c/c o inciso II do art. 220 do RI/TCU aos Srs. Robin Ribero Rivera, ex-Diretor-Geral do DER/RR e Abdon Fernandes de Souza, Iuri Pereira Lima e César Scalabarossi, membros da Comissão de Licitação;

34.3 - as seguintes **determinações ao Governo do Estado de Roraima e ao Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima – DER/RR:**

*34.3.1 - quando da aplicação de recursos federais, não insistam na utilização da modalidade indevida de licitação quando do parcelamento do objeto (art. 23, §§ 1º a 4º, da Lei n.º 8.666/93), e nem dêem prosseguimento aos certames licitatórios quando não comparecerem pelo menos 03 (três) propostas válidas (art. 22, § 3º, da Lei n.º 8.666/93), entendidas assim aquelas cujas propostas de*



*preços consigam alcançar ao julgamento final, salvo nas situações de que trata o § 7º do art. 22 da mesma lei, devidamente justificado;*

34.3.2 - cumpram rigorosamente os preceitos da Lei n.º 8.666/93, relativos à prorrogação de contratos e à publicidade dos contratos e seus aditamentos, previstos nos seus arts. 57, § 2º, e 61, parágrafo único, especialmente quanto a não promover aditamentos de contratos após expirada sua vigência;

34.3.3 - não aceitem propostas em desacordo com o estipulado no Convite e/ou no Edital, por contrariar o disposto no arts. 41, caput, 43, V, e 44, caput, da Lei nº 8.666/93;

34.3.4 - não procedam, quando da utilização de recursos federais que lhe forem repassados mediante convênios, contratos ou instrumentos congêneres firmados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, a alterações nas condições avençadas, aí incluído o Plano de Trabalho, sem prévia autorização do Órgão Concedente, conforme estipulado no art. 15 da IN/STN n.º 01/97;

34.3.5 - exijam dos fiscais designados para fiscalizar a execução de obras e/ou serviços, que quando verificada realização de parte ou da totalidade dos serviços em prazos significativamente divergentes do cronograma físico, apresentem justificativa acerca dessa questão;

34.3.6 - não efetuem o pagamento de despesa antes da sua regular liquidação, por infringir o disposto no art. 62 da Lei n.º 4.320/64;

34.3.7 - não deixem de submeter ao prévio exame e aprovação da assessoria jurídica da Administração, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos e seus aditamentos, sob pena de contrariar o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93;

34.3.8 - cumpram o que dispõe o art.38, XI, da Lei nº 8.666/93, no que diz respeito ao arquivamento dos comprovantes de publicações nos respectivos processos;

#### **34.4 - determinações ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER:**

34.4.1 - para que quando necessário o repasse de recursos a outros entes federativos e/ou seus órgãos e entidades, decorrentes de empréstimos ou acordos internacionais, aprovados pelo Senado Federal, e que envolvam condições particulares que contrariem a normatização vigente (atual IN/STN n.º 01/97), inclua no instrumento formalizador cláusula(s) específica(s) para tal mister, dando conta da excepcionalidade da medida, diante das disposições da norma geral vigente, e fazendo referência à autorização do Senado Federal, especialmente quanto a possíveis ressarcimentos de despesas realizadas anteriormente a vigência do convênio, explicitando claramente os quantitativos e condições acordadas;

34.4.2 - que na próxima inspeção na obra verifique a regularidade da situação do greide nos trechos examinados pelos engenheiros do Batalhão do Exército, confrontando-os com os “as built” das empresas executoras e com os valores/quantitativos pagos para os respectivos serviços de terraplanagem, mediante comunicação posterior dos resultados à Secretaria de Controle Externo do TCU em Roraima;

34.5 - **remeter ao DNER**, além de cópia do Relatório e Voto que vierem a ser proferidos neste processo, cópia do relatório elaborado pelo 6º BEC (fls. 41/84 – VP);

34.6 - **recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional - STN**, para que quando da emissão de parecer sobre a celebração de empréstimos ou acordos internacionais que venham a envolver a transferência de recursos mediante convênios, acordos ou instrumentos congêneres, e que compreendam, também, condições que contrariem a normatização vigente para a formalização dos repasses (atual IN/STN n.º 01/97), faça incluir orientação ao órgão ou entidade concedente sobre a forma de repasse a ser utilizada, cláusulas e condições especiais, entre outras que julgar necessárias;

34.7 - determinar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial dos débitos, acrescidos dos encargos legais devidos, de acordo com a legislação vigente, calculados do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até o recolhimento, caso não atendidas as notificações.

.....”

27. Em razão da extensão e complexidade da matéria, envolvendo aspectos jurídicos concernentes a práticas irregulares em procedimentos licitatórios e, ainda, questões atinentes a responsabilização de agentes políticos, encareci o pronunciamento do Ministério Público junto ao Tribunal.

28. Em parecer de lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, o **Parquet** especializado perfilhou as conclusões e proposições da Unidade Técnica, divergindo, tão-somente, quanto a conclusão atingida relativamente ao questionamento à Tomada de Preços nº 008/97 – Processo nº 084/97, qual seja:

*“Recepção, na Tomada de Preços nº 008/97 - Processo nº 084/97, de documentação e propostas em desacordo com as exigências editalícias, no que toca à qualificação econômico-financeira da licitante W.M.P. Silva, contrariando prescrição do art. 41, caput da Lei 8.666/93”*

29. O nobre Procurador alerta para o fato de que, embora tenha aceitado a argumentação relativa ao capital social, a análise foi pela rejeição da defesa quanto à situação financeira, por entender que a apresentação do balanço financeiro referente a 1995, em 1997, não seria suficiente para comprovar a higidez financeira do licitante.

30. Assevera o MP/TCU que a Lei nº 8.666/93 estabelece em seu art. 31, I, que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limita-se ao balanço patrimonial e demonstrações financeiras do último exercício social, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados mais de três meses antes da apresentação das propostas. Destarte, em não havendo previsão editalícia quanto à atualização dos dados, e a inexistência de impugnação por parte do outro concorrente, posiciona-se pela acolhida das razões de justificativa apresentadas quanto a este tópico.

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DECISÃO

De início, gostaria de expressar meus encômios à Equipe de Auditoria da SECEX/RR, que produziu o Relatório em apreço, integrada pelos AFCEs Jair Lima Santos, Amoque Benigno de Araújo e João Walraven Júnior, havendo este último atuado, também, na etapa subsequente de análise das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, na qualidade de Diretor da 1ª Divisão Técnica daquela Secretaria.

2. O nível de detalhamento da análise efetivada no presente Relatório de Auditoria, bem como em seus desdobramentos, denotam o grau de excelência pelo qual vêm se notabilizando os trabalhos produzidos pelos Analistas de Finanças e Controle Externo lotados naquela Unidade Técnica.

3. A Auditoria tratada nestes autos originou-se de solicitação formulada pelo Senado Federal, com base em requerimento de autoria do Senador Romero Jucá, nos autos do TC – 010.439/97-8, o qual se encontra juntado a este processo.

4. A complexidade e urgência de que se reveste a presente matéria decorre do fato de encontrarem-se em eminência de paralisação as obras da rodovia BR – 174, em virtude de sua inclusão no Anexo II da Lei nº 9.789/99, que, no §2º de seu art. 5º, estabelece:

“Art. 5º. ....

§ 2º. *É vedada a execução orçamentária das dotações consignadas nos subprojetos e subatividades constantes do Quadro II, anexo, que integra esta Lei, relativos a obras e serviços cuja gestão possui irregularidades apontadas em processos já apreciados pelo Tribunal de Contas da União, até autorização em contrário da Comissão Mista de que trata o art. 166 da Constituição.”* (Grifei.)

5. A rodovia BR - 174 já se encontra praticamente concluída, estando em curso apenas os serviços relativos a construção de pontes. Com efeito, as conseqüências de uma interrupção na continuidade dos trabalhos seria indesejável, e até mesmo danosa, porquanto é sabido que a construção e pavimentação da rodovia BR – 174 constitui-se em obra de inexorável vulto e importância para o desenvolvimento da Região Amazônica, uma vez que permitirá sua integração com os mercados do Caribe, América Central e do Norte, por meio do sistema viário venezuelano. Ademais, como já mencionado no Relatório precedente, a referida obra proporcionará, além da abertura de novo corredor de exportação, desenvolvimento no abastecimento dos Estados de Roraima e do Amazonas, sobretudo de matérias-primas venezuelanas, tais como petróleo, aço, cimento e calcário, dos quais carece a região

6. Posto isto, passo ao exame das questões levantadas pela Equipe de Auditoria, como indiciárias de impropriedades e irregularidades. São elas de três ordens, a saber:

- utilização de recursos transferidos ao Estado de Roraima, por intermédio do Convênio PG 059/97-00, de maneira indevida e em discordância aos termos avençados;

- alterações em especificações técnicas constantes do projeto básico da obra, concernentes ao greide <sup>1</sup> da estrada e à composição do revestimento asfáltico empregado;

- procedimentos licitatórios levados a termo pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Roraima – DER/RR, na contratação de obras e serviços relativos à obra, em desacordo aos ditames do Estatuto Licitatório.

||

7. Em referência à gestão dos recursos do Convênio PG 059/97-00, foi observada sua utilização em despesas anteriores à sua celebração, aparentemente sem autorização da Corporação Andina de Fomento - CAF -, agência internacional de fomento que viabilizou a alocação de recursos à obra, por parte do Governo Federal, mediante contrato de empréstimo no valor de US\$ 86 milhões, firmado em 11.4.1997.

8. De acordo com o aludido contrato de empréstimo, teria sido vedada a utilização de recursos, alocados por seu intermédio, em inversões, gastos e demais obrigações realizadas ou assumidas anteriormente à solicitação do empréstimo com a CAF, ressalvadas as hipóteses em que a Corporação tenha autorizado, previamente, tal prática.

9. Contemporaneamente à execução da Auditoria, o Governo de Roraima já havia utilizado R\$ 6.773.283,44 (seis milhões, setecentos e setenta e três mil, duzentos e oitenta e três reais e quarenta e quatro centavos) em retrofinanciamento ou ressarcimento, de um total de R\$ 18.843.808,48 (dezoito milhões, oitocentos e quarenta e três mil, oitocentos e oito reais e quarenta e oito centavos) repassados pela União.

10. Além do questionamento acerca de haver, ou não, assentimento prévio da Corporação Andina quanto à utilização de recursos em retrofinanciamento ou ressarcimento, a Equipe de Auditoria reputou como utilização de recursos em finalidade diversa da estabelecida, a forma pela qual se houve o ressarcimento, por parte do Governo de Roraima. Registrou a Equipe que o Governo Estadual simplesmente transferira os valores supostamente autorizados, para uma conta de sua livre movimentação, sendo os recursos utilizados para outros fins, conforme atestam os extratos bancários (fls. 403/405 - Vol. I) e as ordens bancárias emitidas pelo Governo do Estado (OBs nºs 97OB12009, de 31.7.97; 97OB14560, de 12.9.97 e 97OB14561, também de 12.9.97).

11. No entender dos AFCEs, o procedimento adequado para efetuação do reconhecimento de gastos prévios de contrapartida pela CAF (em consonância aos termos do Parecer STN/COREF/DIREF nº 512/96) seria o de abater as despesas - previamente autorizadas pela Corporação - até o limite da contrapartida estadual. Só então haveria transferência direta de recursos ao Estado, a título de ressarcimento.

---

1. Perfil longitudinal duma estrada (de ferro ou de rodagem) que dá as cotas dos diversos pontos do seu eixo (Dicionário Aurélio Eletrônico)

12. A respeito desses fatos, foram ouvidos em audiência o Exmo. Sr. Governador do Estado de Roraima, Dr. Neudo Ribeiro Campos, e o ex-Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem daquele Estado - DER/RR -, Sr. Robin Ribero Rivera. As razões de justificativas por ambos apresentadas foram analisadas conjuntamente, pelo Sr. Diretor da 1ª Divisão Técnica da SECEX/RR. Outrossim, foram essas questões objeto de diligência dirigida ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, cujo atendimento deu-se por intermédio de ofício expedido pelo Diretor-Geral da Autarquia.

13. As justificativa apresentadas pelo Sr. Robin Ribero Rivera, corroboradas pelo Diretor-Geral do DNER, foram no sentido de que o contrato de empréstimo firmado entre o DNER e a Corporação Andina de Fomento contemplava a hipótese de utilização dos recursos do financiamento em inversões, gastos e demais obrigações contraídas anteriormente à sua concessão, quando autorizados pela Corporação.

14. Nesse intuito, é de considerar que o Parecer STN/COREF/DIREF nº 512 destaca a previsão de ressarcimento das despesas incorridas no período que mediava a vinda da missão da CAF, ocorrida em 26.7.96, e a assinatura do contrato de empréstimo. Cumpre ainda assinalar que o acordo para a formalização da referida operação de crédito foi aprovada pelo Senado Federal - Mensagem nº 308/96 -, o qual detém o dever constitucional de autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, a teor do disposto no inciso V do art. 52 da Constituição Federal.

15. Quanto à ausência, nos autos, de autorização prévia da Corporação Andina de Fomento para a utilização de recursos do Convênio PG 059/97-00, a título de ressarcimento de despesas anteriores à avença, as cópias das solicitações de desembolso formuladas à CAF e de uma das autorizações de desembolso por ela emitida, coligidas aos autos pelo Diretor-Geral do DNER, expungiram as dúvidas acerca da questão.

16. O ponto fulcral dessa questão assenta-se na existência de antinomia entre a sistemática de ressarcimento de despesas prévias ao empréstimo concedido pela CAF, com a vedação da IN/STN nº 01/97 à utilização de recursos de convênios fora de sua vigência.

17. O conflito advindo da justaposição das normas particulares do contrato de empréstimo, com os preceitos genéricos da aludida Instrução Normativa, encontra solução no dispositivo contido no § 5º do art. 42 do Estatuto Licitatório, a seguir transcrito, **in verbis**:

“Art.42. ....

§ 5º. *Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacio-*

*nais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimento daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde por ela exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.”* (Grifei.)

18. Em se considerando a aplicabilidade subsidiária da Lei nº 8.666/93 aos convênios, por força do disposto em seu art. 116, não remanescem dúvidas acerca da legitimidade das operações de retrofinanciamento realizadas com os recursos do Convênio PG – 059/97-00.

19. Concluo esse ponto, manifestando-me favoravelmente ao acolhimento das justificativas apresentadas pelos responsáveis. De igual forma, manifesto-me concorde à sugestão da Unidade Técnica, no sentido de que seja dirigida determinação ao DNER, para que nos casos de repasses de recursos decorrentes de empréstimos ou acordos internacionais, aprovados pelo Senado Federal, cujas condições particulares colidam com a normatização pertinente, em vigor, faça constar no instrumento formalizador do repasse cláusulas específicas, salientando a excepcional prevalência da norma particular sobre a norma genérica, de sorte a evitar os conflitos verificados na hipótese destes autos.

III

20. Quanto às alterações nas especificações técnicas do projeto da obra, a questão comporta desdobramentos relativos à utilização de revestimentos asfálticos diferentes em diversos trechos da rodovia BR – 174, bem como alteração do greide de terraplanagem em alguns trechos da obra..

21. Promovida a audiência do Sr. José Eufrânio Alves, ex-Diretor-Geral do DER/RR, acerca dos fatos acima referidos, foram apresentadas justificativas técnicas, às quais somaram-se outras informações técnicas trazidas aos autos pelo DNER, em atendimento à diligência que lhe fora endereçada. Segundo informado pelo Diretor-Geral da Autarquia, a pavimentação asfáltica da BR – 174 se deu em conformidade às especificações dela emanadas.

22. Foi informado, também, que na definição das especificações técnicas do revestimento asfáltico eram observados aspectos não-técnicos, tais como disponibilidade orçamentária, o que, decerto, justifica a divergência com o posicionamento do 6º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército, ao qual incumbiu a realização dos trabalhos de análise técnica (medições topográficas, ensaios de laboratório, etc) de trechos da rodovia.

23. Desta forma, acompanhando o posicionamento da SECEX/RR, aceito as justificativas quanto a este aspecto, máxime ao considerar o fato de que “o DNER é o órgão responsável pela execução e/ou acompanhamento das obras e

*serviços nas rodovias federais, com poderes normativos e fiscalizadores, além de constituir-se, no Convênio firmado com o Estado de Roraima, na figura do Concedente, responsável pela aprovação das contas”, como bem salientou o Órgão Técnico.*

24. No que concerne às alterações no greide de terraplenagem, malgrado a observação da SECEX/RR, no sentido de que estas tenham sido verificadas numa expressiva extensão da rodovia, força é convir que a Equipe de Auditoria não detectou nenhuma ocorrência de irregularidade nos pagamentos efetuados em decorrência dessas alterações.

25. Em sendo assim, acolho as justificativas apresentadas a este respeito, bem como a sugestão da Unidade Técnica de que seja encaminhada ao DNER cópia do Relatório, da Proposta de Decisão e da Decisão que venha a ser proferida neste processo, acompanhada do Parecer Técnico elaborado pelo 6º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército – BEC.

26. Outrossim, julgo pertinente recomendar àquela Autarquia que, na próxima inspeção realizada na obra, verifique a regularidade da situação do greide da estrada, nos trechos examinados pelos engenheiros do 6º BEC, confrontando os resultados com o *as built* (espécie de memorial descritivo da obra realizada) da empresa executora e com os valores quantitativos pagos para os serviços de terraplenagem, tal como sugerido pela SECEX/RR.

#### IV

27. Por derradeiro, passo à abordagem das questões relativas a licitações e contratos, nas quais se concentraram a maior parte das irregularidades levantadas pela Equipe de Auditoria, resultando, inclusive, na proposição de multa aos respectivos responsáveis.

28. Os trabalhos de auditoria revelaram a inobservância a preceitos da Lei nº 8.666/93, materializadas em ocorrências de fracionamento de despesa, utilização de modalidade indevida de licitação, prorrogação de contratos sem amparo legal e contratual, inobservância a condições editalícias. É de ressaltar, entretanto, que a formação do adequado juízo de valor acerca da conduta dos responsáveis demanda obtemperamentos na apreciação do conjunto fático, em vista de algumas considerações que se impõem colocar.

29. Conforme sobejamente realçado nestes autos, a construção e pavimentação da rodovia BR – 174 se constitui em obra de importância fundamental para o desenvolvimento e integração de tão longínqua Unidade da Federação. Sua magnitude se avulta ao termos em conta as dificuldades com as quais depara o administrador público, na consecução dos objetivos colimados.

30. Com efeito, além da natural adversidade climática, inerente às regiões equatoriais, e que inviabiliza o rendimento dos trabalhos no período de chuvas, é inquestionável a escassez de recursos técnicos, materiais e humanos, com a



qualificação desejável para a realização dos serviços envolvidos na construção de uma rodovia.

31. No intuito de otimizar, ao máximo, os recursos materiais, humanos e financeiros mobilizados no projeto, tem-se uma verdadeira “corrida contra o tempo” antes da chegada do dito “inverno amazônico”, quando elevados índices de precipitação pluviométrica inviabilizam a continuidade de obras em curso.

32. Sob o foco da premência da continuidade dos serviços em andamento e, ainda, dos entraves que se contrapõem ao Projeto em questão, analisei as justificativas apresentadas pelos responsáveis, chegando ‘a conclusão de que as ocorrências verificadas nos autos, malgrado destoem dos rigores formais previstos no Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, como bem assinalado pela Unidade Técnica, não configuram grave infração à norma legal que possam sujeitar os responsáveis à cominação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92.

33. Essa é, inclusive, a posição jurisprudencial predominante desta Corte, que, em relação às falhas encontradas, tem optado por expedir tão-só determinação aos responsáveis, sem suscitar a hipótese de aplicação de multa.

34. Em que pese a necessidade de repudiar algumas das práticas inquinadas, é forçoso convir que a obra já se encontra praticamente concluída e que, em momento algum neste trabalho, cogitou-se na hipótese de dano ao Erário em decorrência das falhas formais apuradas.

35. Poder-se-ia questionar a configuração de dano ao Erário advindo da redução do greide da estrada, bem como das alterações no revestimento asfáltico a que se procedeu. Todavia, vale rememorar, o DNER – na qualidade de agente fiscalizador das obras da rodovia BR – 174 – reconheceu que outros aspectos não-técnicos – inclusive de natureza orçamentária – mostram-se como determinantes na definição do revestimento asfáltico escolhido.

36. Outrossim, corroboram a liceidade das alterações produzidas as conclusões do 6º BEC, de que as especificações do revestimento e das camadas do pavimento estão em conformidade com as Especificações Gerais para Obras Rodoviárias do DNER. Ainda nesse sentido, assim manifestou-se a SECEX/RR quanto à questão:

*“vale ressaltar, contudo, que não foi apontado pela Equipe de Auditoria irregularidades nos pagamentos em decorrência da mudança no greide nos trechos examinados pelo 6º BEC.”*

Ante o exposto, com as devidas vênias por discordar parcialmente das conclusões emitidas nos autos, proponho a Decisão que ora submeto a este Plenário.

## DECISÃO Nº 333/99 – TCU – PLENÁRIO<sup>2</sup>

1. Processo nº TC - 825.201/97-7 (Com 1 vol.).
2. Classe de Assunto: Relatório de Auditoria.

---

2. Publicada no DOU de 22/06/99.



3. Responsáveis: Neudo Ribeiro Campos (Governador do Estado de Roraima), Robin Ribero Rivera e José Eufrânio Alves (ex-Diretores do Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima – DER/RR), Rosimar da Silva Bezerra, Rosani Dias Cidade, Haroldo José Muniz, Rosilene de Souza Fernandes, Gessi Bento da Silva e César Scalabarossi (Membros da Comissão de Licitação).

4. Entidade: Governo do Estado de Roraima.

5. Relator: Auditor Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade Técnica: SECEX/RR.

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

8.1 acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis acima elencados, em face das razões constantes no Relatório e Proposta de Decisão que fundamentam a presente Decisão;

8.2 determinar ao Governo do Estado de Roraima e ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Roraima – DER/RR que :

8.2.1 quando da aplicação de recursos federais, não utilizem modalidade indevida de licitação quando do parcelamento do objeto (art. 23, §§ 1º a 4º, da Lei n.º 8.666/93), e nem prossigam em certames licitatórios quando não comparecerem pelo menos 03 (três) propostas válidas (art. 22, § 3º, da Lei n.º 8.666/93), entendidas assim aquelas cujas propostas de preços consigam alcançar ao julgamento final, salvo nas situações de que trata o § 7º do art. 22 da mesma lei, devidamente justificado;

8.2.2 cumpram rigorosamente os preceitos da Lei n.º 8.666/93, relativos à prorrogação de contratos e à publicidade dos contratos e seus aditamentos, previstos nos seus arts. 57, § 2º, e 61, parágrafo único, especialmente quanto a não promover aditamentos de contratos após expirada sua vigência;

8.2.3 não aceitem propostas em desacordo com o estipulado no Convite e/ou no Edital, por contrariar o disposto no arts. 41, **caput**, 43, V, e 44, **caput**, da Lei n.º 8.666/93;

8.2.4 não procedam, quando da utilização de recursos federais que lhe forem repassados mediante convênios, contratos ou instrumentos congêneres firmados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, a alterações nas condições avençadas, aí incluído o Plano de Trabalho, sem prévia autorização do Órgão Concedente, conforme estipulado no art. 15 da IN/STN n.º 01/97;

8.2.5 exijam dos fiscais designados para fiscalizar a execução de obras e/ou serviços, que quando verificada realização de parte ou da totalidade dos serviços em prazos significativamente divergentes do cronograma físico, apresentem justificativa acerca dessa questão;

8.2.6 não efetuem o pagamento de despesa antes da sua regular liquidação, por infringir o disposto no art. 62 da Lei n.º 4.320/64;

8.2.7 não deixem de submeter ao prévio exame e aprovação da assessoria jurídica da Administração, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos e seus aditamentos, sob pena de contrariar o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93;

8.2.8 cumpram o que dispõe o art.38, XI, da Lei nº 8.666/93, no que diz respeito ao arquivamento dos comprovantes de publicações nos respectivos processos;

8.3 determinar ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER que:

8.3.1 quando se fizer necessário o repasse de recursos a outros entes federativos e/ou seus órgãos e entidades, decorrentes de empréstimos ou acordos internacionais, aprovados pelo Senado Federal, e que envolvam condições particulares que contrariem a normatização vigente (atual IN/STN n.º 01/97), inclua no instrumento formalizador cláusula(s) específica(s) para tal mister, dando conta da excepcionalidade da medida, diante das disposições da norma geral vigente, e fazendo referência à autorização do Senado Federal, especialmente quanto a possíveis ressarcimentos de despesas realizadas anteriormente a vigência do convênio, explicitando claramente os quantitativos e condições acordadas;

8.3.2 que na próxima inspeção na obra verifique a regularidade da situação do greide nos trechos examinados pelos engenheiros do Batalhão do Exército, confrontando-os com os **as built** das empresas executoras e com os valores/quantitativos pagos para os respectivos serviços de terraplanagem, mediante comunicação posterior dos resultados à Secretaria de Controle Externo do TCU em Roraima;

8.4 recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para que quando da emissão de parecer sobre a celebração de empréstimos ou acordos internacionais que venham a envolver a transferência de recursos mediante convênios, acordos ou instrumentos congêneres, e que compreendam, também, condições que contrariem a normatização vigente para a formalização dos repasses (atual IN/STN n.º 01/97), faça incluir orientação ao órgão ou entidade concedente sobre a forma de repasse a ser utilizada, cláusulas e condições especiais, entre outras que julgar necessárias;

8.5 encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópias desta Decisão, acompanhada do Relatório e Proposta de Decisão que a fundamentam, salientando que, embora a obra examinada neste processo se encontre 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, os indícios de irregularidades anteriormente comunicados, após a apreciação do Relatório de Auditoria consubstanciado neste feito, não se confirmaram;

8.6 remeter cópia da presente Decisão, Relatório e Proposta de Decisão, ao Sr. Ministro de Estado dos Transportes para fins de supervisão ministerial e ao

Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, acrescentando, em relação a este último, cópia do Relatório Técnico elaborado pelo 6º Batalhão de Engenharia e Construção do Exército;

8.7 desampensar destes autos o TC – 825.056/97-7, determinando à SECEX/RR que dê continuidade ao Acompanhamento nele realizado;

8.8 juntar este processo, bem como os TC – 010.439/97-8, TC – 825.143/97-7 e TC – 925.464/98-8, ao TC – 825.056/97-7, para os fins indicados no subitem supra.

9. Ata nº 22/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 09/06/1999 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva  
Presidente

Benjamin Zymler  
Relator

---

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPERANTINA/PI - REPASSES  
DO SUS, CONVÊNIOS E ROYALTIES**  
**Relatório de Auditoria**

---

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-525.092/95-1 (c/01 volume)

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Município de Esperantina/PI.

Responsável: José Ivaldo Franco, ex-Prefeito.

*Ementa: Relatório de Auditoria realizada em prefeitura municipal abrangendo recursos recebidos à conta de repasses do SUS, convênios e **Royalties**. Impropriedades e irregularidades na gestão dos recursos públicos. Audiência do responsável. Rejeição, em parte, das razões de justificativa apresentadas, por não elidirem **in totum** as irregularidades apuradas. Aplicação de multa. Determinações.*

## RELATÓRIO

Trata-se do Relatório da Auditoria realizada pela SECEX/PI na Prefeitura Municipal de Esperantina/PI, abrangendo o período de 01/01/93 a 23/06/95, nas áreas de **Royalties** do Petróleo, convênios e repasses à conta do Sistema Único de Saúde – SUS.

2. Em face das diversas irregularidades apuradas pela Equipe de Auditoria (fls. 01/27), foi promovida a audiência do ex-Prefeito do Município de Esperantina/PI José Ivaldo Franco, mediante o Ofício de fls. 29/43.

3. Após analisar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável (fls. 46/66), acompanhadas dos documentos que compõem o Anexo I, o Sr. Analista da SECEX/PI, reinstruindo os autos às fls. 67/98, entende que restaram não justificadas as seguintes ocorrências:

3.1. Convênio n. 135/93 celebrado com o extinto Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, em 30/12/93:

a) “falta de assinatura nos seguintes documentos integrantes da prestação de contas: Termo de Homologação da Licitação, Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, Relação de Pagamentos e Execução Físico-Financeira”;

b) “ausência de cópias das notas fiscais relativas aos dispêndios realizados à conta dos recursos conveniados, no total de R\$ 4.577,78, repassados através das Ordens Bancárias n. 550 e 602, de 31/05/94 e 15/06/94, respectivamente”;

c) “ausência de cópia do extrato bancário que evidencie o lançamento da 1ª parcela no valor de R\$ 2.288,89 (94OB 00550), 31/05/94) e correspondentes documentos de despesas (cheques/faturas)”;

d) divergência entre o quantitativo de leite Itambé adquirido com os recursos do convênio constante do Termo de Homologação (2.810 pacotes) e o constante do Demonstrativo da Execução Físico/Financeira (2.840 pacotes de 200 g);

3.2. Convênio n. 1.955/94 celebrado em 21/06/94 com a extinta Fundação de Assistência ao Estudante – FAE:

a) “nota fiscal com data rasurada, a exemplo da Nota Fiscal n. 0148, de 08/05/95, no valor de R\$ 2.783,00, emitida pela firma José de Oliveira Amorim”;

b) “falta de controle eficiente quanto à distribuição dos produtos adquiridos com recursos do convênio, a exemplo da ausência do registro de entrada e saída das mercadorias”;

3.3. Convênio n. 033/95 celebrado com a então Superintendência da Legião Brasileira de Assistência no Piauí LBA/PI, em 01/01/95: “nota fiscal rasurada, a exemplo da Nota Fiscal n. 007, de 10/05/95, no valor de R\$ 138,00, emitida pela firma – Mercadinho Central”.

3.4. Convênio n. 150/94 celebrado em 01/08/94 com a Fundação Nacional de Saúde: “nota fiscal inidônea, haja vista a data de emissão (29/09/94) ocorreu após quase 9 (nove) anos da autorização para impressão da mesma (04/11/86), a exemplo da Nota Fiscal n. 035, de 29/09/94, no valor de R\$ 60.804,22 emitida pela firma Mafran Imóveis e Construção Ltda, com infringência ao art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual n. 8.585, de 27/04/92”.

3.5. Convênio n. 637/93 celebrado com a Coordenação Geral de Serviços Gerais do então Ministério da Integração Regional, em 14/03/93:

a) “falta de assinatura do Proponente e do Concedente no Plano de Trabalho, datado de 12/08/93”;

b) realização de despesa em data posterior à vigência do Convênio supra (vigência: 29/09 a 31/12/93), a exemplo das Notas Fiscais n. 193, 227, 229, 230 e 132, emitidas em 28/01/94, 06/04/94, 07/04/94, 07/04/94 e 08/04/94, respectivamente, no valor total de R\$ 11.361.914,72, infringindo o art. 8º, inciso V, da IN/STN n. 02/93, de 19/04/93 (DOU de 23/04/93);

c) “notas fiscais inidôneas, haja vista a data de emissão deu-se após decorridos 2 (dois) anos da autorização para a respectiva impressão apresentando-se também rasurada a especificação da moeda corrente (NCz\$/Cr\$)”;

d) “falta de identificação da fonte dos recursos e dos serviços executados, relativo ao cheque n. 064.709, de 08/10/93, no valor de CR\$ 11.000.000,00 (onze milhões de cruzeiros), pago à firma R.C. Pinheiro”;

e) “utilização de saque avulso em 08/10/93, no valor CR\$ 7.000.000,00, consoante extrato bancário da c/c n. 13.597-6, quando a legislação exige cheque nominal emitido em nome do credor”;

f) “não inclusão, na Relação de Pagamentos, da importância de CR\$ 3.112.707,31 (três milhões, cento e doze mil, setecentos e sete cruzeiros reais e trinta e um centavos), consoante cheque n. 203.126, de 07/04/93, referente à Nota Fiscal n. 229, de 07/04/93, emitida pela firma R.C. Pinheiro Engenharia e Empreendimentos”;

g) “ausência do processo de prestação de contas e da identificação dos recursos aplicados nas obras oriundas do Governo Estadual e da P. M. de Esperantina, conforme previsto na Cláusula Terceira do Contrato n. 051/93”;

h) “celebração do Contrato n. 051/93 (13/05/93), em data anterior à formalização do Convênio n. 637/93 – MIR, de 14/09/93”;

i) “Termo de Aceitação Definitiva da Obra, contendo a declaração de que ‘a obra fora realizada, obedecendo os padrões técnicos exigidos e se encontra em perfeito funcionamento’, quando **in loco** verificou-se que apenas 20% dos serviços foram executados, encontrando-se a referida obra paralisada há mais de 1 (um) ano e totalmente coberta pela vegetação”.

3.6. Convênio n. 647/93 celebrado com o então Ministério do Interior – MIR, em 22/12/93:

a) “notas fiscais inidôneas, haja vista que foram emitidas em janeiro e março/94, após decorridos os dois anos da autorização para sua impressão (07/11/88), a exemplo das Notas Fiscais n. 341 e 349, de 17/01/94 e 01/03/94, respectivamente, no valor total de CR\$ 5.000.000,00”;

b) “emissão de notas fiscais e pagamentos em março/94 após a vigência do contrato (janeiro/94), a exemplo da Nota Fiscal n. 0349, de 01/03/94, no valor de CR\$ 2.750.000,00”; e

c) “atraso no recolhimento do saldo não aplicado dos recursos do convênio no valor de CR\$ 3.111,31, que ocorreu somente em junho/94, sem os devidos acréscimos legais”.

3.7. Convênio n. 053/93 celebrado com o Fundo Nacional de Saúde – FNS, em 21/12/93: “ausência do Processo de Prestação de Contas devidamente formalizado, infringindo o art. 20 da IN/STN n. 02/93”.

3.8. Convênio n. 271/93 celebrado com o Fundo Nacional de Saúde – FNS, em 21/12/93:

a) “ausência de cópia do extrato bancário que evidencie o pagamento referente à Nota Fiscal n. 08, de 29/04/94, no valor de CR\$ 1.489.832,67, emitida pela firma Francisco de Assis Gomes – ME”;

b) “divergência entre a localização dos 02 (dois) Postos de Saúde construídos com recursos do convênio, uma vez que, no plano de aplicação consta como sendo nas localidades Ingá e Boa Vista, enquanto que a Declaração do Cumprimento do Objeto, anexa à prestação de contas, registra a construção dos referidos Postos de Saúde nas localidades Amargosa e Olho D’Água dos Pires, sem que haja Termo

Aditivo e/ou cópia da Ata de Reunião do Conselho Municipal de Saúde deliberando acerca da mudança dos locais de construção dos mencionados Postos de Saúde”;

c) “apresentação de notas fiscais em números sequenciais apesar do intervalo de 04 (quatro) meses a exemplo das notas fiscais de n. 05, 06, 07, 08, de 11/01/94, 14/03/94, 04/03/94 e 29/04/94, emitidas pela firma Francisco de Assis Gomes – ME”.

3.9. Convênio n. 417/94 celebrado com o Fundo Nacional de Saúde – FNS, em 20/07/94:

a) “divergência entre o número da conta corrente constante na Ordem Bancária n. 94OB02383, de 24/08/94, no valor de R\$ 200.000,00 (c/c n. 14.873-3) e a conta bancária de movimentação dos recursos (c/c n. 14.955-1), em desacordo com a Cláusula Quarta do Convênio n. 417/94-FNS/PME-PI”;

b) “divergência entre o valor constante do Demonstrativo de Execução da Receita e Despesa - R\$ 225.107,15 e o valor expresso na Relação de Bens adquiridos com os recursos do convênio - R\$ 223.244,86 e falta de assinatura dos responsáveis pela Unidade Executora e pela Execução na referida relação”;

c) “emissão de notas fiscais sem data, e divergência de grafia entre a data e o preenchimento dos outros campos das notas fiscais de n. 0498, de 12/09/94 (R\$ 1.780,00) e 1266, de 12/09/94 (R\$ 16.260,00) e 1267, de 12/09/94 (R\$ 6.810,00), emitidas pela firma Metal Ferro Ltda.”;

d) “falta de regularização do ônibus usado, de placa SD-9926-Fortaleza-CE, adquirido com os recursos do convênio, em 01/09/94, encontrando-se o Certificado de Registro e Licenciamento do veículo CE n. 20305379, Código RENAVAN n. 161010016, em nome da VIAÇÃO GEREMA LTDA., situada a Avenida Osório de Paiva n. 759 – Fortaleza/CE e o Bilhete de Seguro n. 736894, de 28/09/94, em nome do Segurado CONVELT - Indústria e Comércio de Veículos Ltda. / BCN Seguradora S/A”; e

e) “falta de acondicionamento adequado e higiênico para os equipamentos hospitalares adquiridos com os recursos do convênio em apreço”.

3.10. Convênio SUS – exercício de 1994:

a) “divergência de caligrafia na assinatura dos recibos de pagamentos dos valores de CR\$ 65.000,00, de 06/04/94 e R\$ 56,36, de 22/07/94, firmado pelo Sr. Francisco Vaz de Carvalho (pedreiro)”;

b) “recibo contendo rasura quanto ao preenchimento da data, a exemplo do recibo firmado em 12/09/94, no valor de R\$ 186,00, pago a Alcidone Rodrigues Chaves”;

c) “apresentação das notas n. 104 e 105, datadas de maio/94, enquanto que outras de número menor (notas fiscais n. 95, 96 e 97), foram emitidas em 1995, tendo como firma emitente: a Casa Miranda-A. M. Farias, no valor total de CR\$ 248.240,00”.

4. Nessas condições, propõe o Sr. Analista da SECEX/PI a aplicação ao Sr. José Ivaldo Franco da multa prevista no art. 58, incisos II e IV, da Lei n. 8.443/92, bem assim determinação à Prefeitura Municipal de Esperantina/PI, a fim de que observe “o Plano de Aplicação e as cláusulas contratuais dos convênios celebrados com órgãos federais, assim como o exato cumprimento das normas reguladoras de aplicação

desses recursos, especialmente as IN/STN n. 03/93, de 19.04.93, e 01/97, de 15.01.97” (fls. 98).

5. Concluída a instrução a cargo do Sr. Analista, deu entrada na SECEX/PI o Ofício GAB/EREPI/MS n. 025/98, de 17/02/98 (fls. 102), por meio do qual o Chefe do Escritório de Representação do Ministério da Saúde/PI encaminha cópia do Relatório da Auditoria n. 002, realizada por aquela Unidade na Prefeitura Municipal de Esperantina/PI, no período de 25 e 26/11/97 (fls. 103/113).

6. A Equipe de Auditoria da mencionada Representação do MS/PI efetuou detido exame no tocante ao Convênio n. 150/94, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a mencionada Prefeitura, no valor de R\$ 206.440,00, que tinha por objeto a construção do Hospital Maternidade naquele Município, tendo apurado dano ao Erário, no valor de R\$ 115.231,75, referente a pagamento de serviços não executados.

7. À vista dessa constatação e tendo em conta as irregularidades não elididas pelo responsável em suas justificativas, o Sr. Diretor da 2ª Divisão Técnica da SECEX/PI propôs (fls. 115/120), com a aquiescência do Sr. Secretário (fls. 121), a adoção das seguintes medidas:

“9.1 aplicar ao responsável, Sr. José Ivaldo Franco, ex-Prefeito Municipal de Esperantina/PI, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 220, III, do RI/TCU;

9.2 determinar à Fundação Nacional de Saúde, através da Ciset/MS, a instauração de tomada de contas especial em relação ao Convênio n. 150/94, ante a efetiva comprovação, por parte da Auditoria da GEREST/PI/MS, de dano ao erário decorrente de pagamentos efetuados pela P.M. de Esperantina/PI (responsável: José Ivaldo Franco - CPF 059.723.293-87) por serviços não executados, no valor de R\$ 115.231,75, considerando-se as disposições contidas no § 2º do art. 2º da IN 13/96-TCU, fixando-se o prazo de 60 dias para o envio do referido processo a este Tribunal, com fundamento no § 1º do art. 8º da Lei n. 8.443/92, encaminhando-se-lhe, a título de subsídio, cópia da Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a acompanham;

9.3 levar ao conhecimento do órgão repassador - Fundo Nacional de Saúde -, através da Ciset/MS, os fatos apontados no relatório de auditoria referentes ao Convênio n. 053/93 (SIAFI n. 120.050), enviando-lhe cópia da parte do relatório que trata do referido convênio, para que sejam tomadas as medidas cabíveis, nos termos do art. 3º da IN 13/96-TCU, de 04/12/96;

9.4 enviar cópia da parte do relatório de auditoria, no que tange às ocorrências referentes ao Convênio n. 637/93 (SIAFI n. 077.344), à Ciset/MARE (ante o que dispõe o Decreto n. 1.822, de 29/02/96), para adoção das medidas pertinentes ao caso, de acordo com o estabelecido no art. 3º da IN 13/96-TCU;

9.5 determinar à P.M. de Esperantina/PI que, doravante, observe fielmente o Plano de Aplicação e as cláusulas contratuais dos convênios celebrados com órgãos federais, assim como o exato cumprimento das normas reguladoras de aplicação desses recursos, especialmente as IN/STN n. 03/93, de 19/04/93 e 01/97, de 15/01/97”.

8. Ouvido por iniciativa deste Relator, o Ministério Público, em primeira manifestação nos autos (fls. 123), opinou, em preliminar, pela conversão deste



processo em tomada de contas especial, para fins de citação do responsável quanto às irregularidades que ensejaram o débito atinente ao Convênio n. 150/94, no valor de R\$ 115.231,75. Concomitantemente, consignou sua anuência às propostas contidas nos itens 9.3 a 9.5 da conclusão da Unidade Técnica, sugerindo, em acréscimo, a fixação de prazo para que os órgãos de controle interno informassem acerca das providências adotadas.

9. Considerando que, após a audiência do Sr. José Ivaldo Franco, ainda restaram pendentes de justificativas várias ocorrências sobre as quais não fora ouvido o responsável, determinei, mediante Despacho de fls. 124, nova audiência, para que o ex-Prefeito apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

“a) os valores cotados pela firma Cerealista França Ltda., vencedora do Convite n. 034/94 – realizado para aplicação dos recursos do Convênio n. 135/93, celebrado entre o extinto Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e a Prefeitura Municipal de Esperantina/PI – são preços unitários fracionados, cujo total (Cr\$ 6.417.180,05) coincide com o valor do referido Ajuste adicionado aos rendimentos da aplicação financeira, o que induz à conclusão de que a aludida empresa tinha prévio conhecimento do movimento bancário da conta específica do Convênio;

b) o valor referente ao Contrato n. 051/93 – assinado para a utilização dos recursos do Convênio n. 637/93-MIR – foi acrescido de 31%, aproximadamente, em relação à respectiva Planilha Orçamentária, havendo sido executados, apenas, 10% do total dos serviços previstos para a 1ª etapa das obras de construção do Terminal de Passageiros/Rodoviária do Município de Esperantina/PI;

c) a habilitação da empresa Cerealista França Ltda., declarada vencedora da Tomada de Preços n. 01/95 – relativa ao Convênio n. 1.117/94, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Esperantina/PI e o Fundo Nacional de Saúde – ocorreu posteriormente à respectiva homologação, o que leva à dedução de que houve direcionamento na condução do referido certame licitatório, considerando, ainda, que as demais participantes são firmas sediadas nas Cidades de Maceió - Alagoas (Cooperativa Agropecuária de Major Izidoro Ltda.) e Timon - Maranhão (Arapuã Representação Ltda.)”.

10. Em resposta à audiência, o responsável, por intermédio de procurador qualificado nos autos, trouxe ao feito as justificativas de fls. 127, acompanhadas da documentação colacionada às fls. 129/170.

11. A respeito de a firma vencedora do Convite n. 034/94 ter apresentado proposta com valor idêntico ao montante de recursos repassados pelo órgão concedente mais os rendimentos da aplicação financeira, afirma o responsável que não se encontram nos autos provas de que a referida empresa tenha tido acesso ao saldo financeiro da conta bancária específica do convênio.

12. Quanto ao fato de o valor do Contrato n. 51/93 ser superior em cerca de 31% em relação à Planilha Orçamentária de Custos, e de ter sido executado apenas 10% do total dos serviços previstos para a 1ª etapa das obras, o ex-Prefeito registra que foi necessário o acréscimo em razão da “mudança nos valores da planilha de material”.

13.No tocante à habilitação da empresa vencedora da Tomada de Preços n. 015/95 ter ocorrido após a homologação do procedimento licitatório, bem como as demais participantes serem de outro Estado da federação, o Sr. José Ivaldo Franco alega que os requisitos concernentes à habilitação exigidos pela Lei n. 8.666/93 foram atendidos, não havendo oposição alguma dos concorrentes.

14.Reinstruindo os autos às fls. 171/174, o Sr. Analista da SECEX/PI entendeu que as justificativas apresentadas “em nada acresceram aos autos, portanto, não são merecedoras de acolhimento por este Tribunal”. Sugere, em consequência, que sejam mantidas as proposições oferecidas pelo Sr. Diretor de Divisão às fls. 119/120, adicionando proposta de se levar ao conhecimento dos órgãos repassadores dos Convênios n. 135/93 (INAN) e 1.117/94 (FNS/MS) as irregularidades apuradas nos autos.

15.Em nova manifestação, o Sr. Diretor da 2ª Divisão Técnica (fls. 175/176), com o endosso do Sr. Secretário (fls. 177), reproduz a sugestão anteriormente oferecida às fls. 199/120, transcrita no item 7 supra, sem, contudo, fazer constar o acréscimo alvitrado pelo Sr. Analista, muito embora tenha manifestado sua anuência às conclusões da instrução.

16.A douta Procuradoria, em Parecer às fls. 179, invocando o disposto no parágrafo único do art. 43 da Lei n. 8.443/92, bem assim motivos de racionalização administrativa e economia processual, põe-se de acordo com as proposições oferecidas pelo Sr. Diretor, acolhidas pelo Sr. Secretário, “acrescidas da proposta consignada pelo Sr. Analista, no subitem 21.2 da conclusão de fls. 174”.

17.É o relatório.

## PROPOSTA DE DECISÃO

Das irregularidades consignadas nos presentes autos, sobressaem, em razão da gravidade, os pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal de Esperantina/PI a três empresas, com recursos federais repassados por meio do Convênio n. 150/94 para a construção do Hospital Maternidade naquele Município, não obstante não terem sido executados integralmente os serviços contratados (itens 5 e 6 do Relatório supra).

2.Conforme levantamento às fls. 110/111, a empresa MAFRAN – Imóveis e Construções Ltda., em que pese tenha recebido da aludida Prefeitura a quantia de R\$ 109.156,88, deixou de executar serviços avançados que correspondem ao montante de R\$ 88.527,70, configurando inadimplência contratual da ordem de 81%.

3.Outrossim, a empresa R. C. Campelo teria sido contratada para a execução de piso industrial, tendo recebido da Prefeitura a importância de R\$ 22.947,64, sem a execução do objeto acordado. A terceira empresa - R. C. Pinheiro Engenharia e Empreendimentos – teria deixado de executar serviços equivalentes à quantia R\$ 3.756,41. No total, o débito apurado, conforme cálculo lançado às fls. 118, atingiu a soma de R\$ 115.231,75.

4. À vista dessas constatações, e tendo em conta que compete ao Órgão repassador instaurar a tomada de contas especial no caso de verificação de irregularidades na aplicação dos recursos transferidos, tenho por pertinente a proposta oferecida pela Unidade Técnica, com a anuência do Representante do Ministério Público que por último oficiou nos autos, no sentido de determinar à Fundação Nacional de Saúde que promova a competente tomada de contas especial do Sr. José Ivaldo Franco. Anoto, contudo, que, em face de estar caracterizada a concorrência das empresas supramencionadas na configuração do débito consignado nos autos, impõe-se a responsabilidade solidária de cada firma com o ex-Prefeito.

5. Cumpre salientar, por oportuno, que não considero adequada, **in casu, data venia**, a conversão deste processo, desde já, em tomada de contas especial, porquanto as informações às fls. 113 indicam que as irregularidades em tela foram comunicadas à Fundação Nacional de Saúde, fato que pode ter gerado desdobramentos de desconhecimento do Tribunal.

6. No tocante às razões de justificativas oferecidas pelo aludido gestor concernentes às irregularidades descritas nos subitens 3.1, alíneas **b** e **c**, 3.5, alíneas **b**, **e**, **h** e **i**, e 3.8, alíneas **a** e **b**, do Relatório supra, nada acrescentaram que possa alterar o juízo emitido nos autos, restando, por conseguinte, configurada a prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo, ensejando a aplicação da multa prevista no art. 58, II e III, da Lei n. 8.443/92.

7. Quanto às ocorrências relatadas nos subitens 3.1, alíneas **a** e **d**, 3.2, alínea **b**, 3.5, alínea **f**, 3.6, alínea **c**, 3.7, 3.9, alínea **e**, e no item 9, alínea **c**, entendo que os argumentos do gestor podem ser acolhidos. Já no que concerne às registradas nos subitens 3.2, alínea **a**, 3.3, 3.4, 3.5, alíneas **a**, **c** e **d**, 3.6, alíneas **a** e **b**, 3.8, alínea **c**, 3.9, alíneas **a**, **b**, **c** e **d**, 3.10, alíneas **a**, **b** e **c**, a meu ver, caracterizam, no contexto analisado, faltas de natureza formal. Em relação à falha consignada no subitem 3.5, alínea **g**, por tratar-se de recursos estaduais, é matéria alheia à competência desta Corte de Contas.

8. No que diz respeito ao Convênio n. 637/93 (subitem 3.5), celebrado entre a Coordenação Geral de Serviços do então Ministério da Integração Regional e a Prefeitura de Esperantina/PI, impende destacar que há indícios da existência de dano ao Erário, porquanto se verificou **in loco** que apenas 20% dos serviços foram executados, enquanto o gestor declarou, no Termo de Aceitação Definitiva da Obra, que “a obra fora realizada, obedecendo os padrões técnicos exigidos e se encontra em perfeito funcionamento”. Ademais, apurou-se que o valor do Contrato n. 51/93, firmado sob a égide do mencionado Convênio, foi superior em cerca de 31% em relação à Planilha Orçamentária de Custos e que foram executados apenas 10% do total de serviços previstos para a 1ª etapa das obras.

9. Diante disso, considerando as inconsistentes justificativas oferecidas pelo responsável acerca de tais questões, e, sobretudo, a efetiva possibilidade de dano ao Erário, tenho por adequado determinar a instauração da competente tomada de contas especial à Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio - órgão integrante do recém-criado Ministério do Orçamento e Gestão (MP n. 1.795/99) que recebeu atribuições do extinto MARE e do ex-MIR no tocante às providências relativas às

prestações de contas dos convênios celebrados pelo último Ministério, nos termos do Decreto n. 1.822/96, c/c o Decreto n. 2.923/99 -, encaminhando-lhe cópia dos achados de auditoria alusivos ao Convênio em tela.

10. Com relação ao Convênio n. 053/93, os documentos enviados pelo gestor, a título de prestação de contas, revelam outras irregularidades, uma vez que as notas fiscais n. 104 e 108, consoante informações às fls. 119, foram liquidadas com recursos originários do FPM e do Estado e não do referido Ajuste.

11. Cumpre assinalar, ainda, que, conforme consulta ao SIAFI, o aludido Convênio encontra-se em situação de inadimplência, cabendo, portanto, determinar ao órgão repassador que informe a este Tribunal acerca da utilização dos recursos transferidos, enviando-lhe, a título de subsídio, cópia das peças pertinentes que compõem o presente feito.

12. Quanto ao presumível acesso da firma vencedora do Convite n. 034/94 ao saldo da conta bancária específica do Convênio n. 135/93, entendo que os elementos integrantes destes autos não constituem prova bastante de que efetivamente ocorreu tal irregularidade.

13. Por derradeiro, com respeito à sugestão de se levar ao conhecimento dos órgãos repassadores as irregularidades concernentes aos Convênios n. 135/93 (ex-INAN) e 1.117/94 (FNS/MS), creio ser dispensável, pois tais ocorrências, com efeito, não consubstanciam débito. Ademais, irregularidade referente ao Convênio n. 135/93 já está sendo considerada para efeito de apenação do responsável no presente processo.

14. Nessas condições, dissentindo, em parte, dos pareceres, manifesto-me por que seja adotada a decisão, sob a forma de acórdão, que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

**Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha**

Trata-se do Relatório de Auditoria realizada pela SECEX/PI na Prefeitura de Esperantina, Estado do Piauí, no período de 19.06 a 23.06.95, com vistas à verificação da regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos mediante convênios, “royalties” do petróleo e Sistema Único de Saúde – SUS (fls. 01).

Distingue-nos, com honrosa solicitação de audiência, o Exmo. Sr. Ministro-Relator JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO, mediante o V. Despacho de fls. 178.

Promovida a audiência do responsável, Sr. José Ivaldo Franco, ex-Prefeito, foram acostadas aos autos as razões de justificativa (fls. 127), acompanhadas dos elementos de fls. 128/170.

Quanto à forma de encaminhamento, o Sr. Analista da SECEX/PI, por dissentir dos argumentos do responsável, propôs a manutenção das proposições contidas nos subitens 9.1 a 9.5 da instrução de fls. 119/120. Adicionalmente, sugeriu que seja levado ao conhecimento dos órgãos repassadores dos recursos, por meio das respectivas CISETs, as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria e questionadas na audiência de fls. 125/126, referentes aos Convênios n.ºs 135/93 – INAN e 1.117/94 – FNS/MS. De ressaltar que esta última proposição não constou da proposta de decisão formulada pelo Sr. Diretor da 2ª Divisão Técnica, endossada pelo Sr. Secretário de Controle Externo, em que pese o Sr. Diretor ter manifestado sua anuência à instrução do Analista (fls. 171/177).

Relativamente às irregularidades detectadas nos autos, objeto da audiência do responsável, entendemos que não merecem prosperar as razões de justificativas oferecidas pelo ex-Prefeito, consoante criterioso exame efetuado pela Unidade Técnica, às fls. 171/176.

Assim sendo, considerando terem sido dirimidas as questões suscitadas pelo eminente Ministro-Relator no V. Despacho de fls. 124, e tendo em vista o disposto no parágrafo único do artigo 43 da Lei n.º 8.443/92, entendemos pertinente, por motivos de racionalização administrativa e economia processual, manifestar nossa anuência às proposições do Sr. Diretor, constantes dos subitens 1.1 a 1.5, às fls. 175 e 176, acolhidas pelo Sr. Secretário (fls. 177), e acrescidas da proposta consignada pelo Sr. Analista, no subitem 21.2 da conclusão de fls. 174.

## ACÓRDÃO Nº 082/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC n. 525.092/95-1 (\c/01 volume)
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria nas áreas de **Royalties** do Petróleo, convênios federais e repasses à conta do Sistema Único de Saúde – SUS.
3. Responsável: José Ivaldo Franco, ex-Prefeito.
4. Entidade: Município de Esperantina/PI.
5. Relator: Auditor José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: SECEX/PI.
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Esperantina/PI, abrangendo o período de 01/01/93 a 23/06/95, nas áreas de **Royalties** do Petróleo, convênios federais e repasses à conta do Sistema Único de Saúde – SUS.

Considerando que o Sr. José Ivaldo Franco, ex-Prefeito do Município de Esperantina/PI, ouvido em audiência, apresentou razões de justificativa que não elidiram as irregularidades adiantes apontadas concernentes à execução do objeto das seguintes avenças: a) Convênio n. 135/93 – ex-INAN: ausência, nos arquivos da Prefeitura, de documentos comprobatórios das despesas; b) Convênio n. 271/93 -

---

1. Publicada no DOU de 22/06/99.

FNS: execução em desconformidade com o estabelecido no Plano de Aplicação e ausência, nos arquivos da Prefeitura, de documentos comprobatórios das despesas; c) Convênio n. 637/93 – ex-MIR: declaração, no Termo de Aceitação Definitiva da Obra, de sua conclusão e perfeito funcionamento, enquanto constatou-se **in loco** que apenas 20 % dos serviços foram realizados; celebração do Contrato n. 051/93 quatro meses antes da formalização do Termo de Convênio; realização de despesas após três meses do término da vigência do Ajuste, infringindo o art. 8º, inciso V, da IN/STN n. 02/93; e utilização de saque avulso da conta bancária do Convênio;

Considerando que os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público são no sentido de que seja aplicada multa ao responsável, com fulcro no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/92, em virtude das ocorrências verificadas:

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

8.1 – rejeitar, em parte, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Ivaldo Franco, ex-Prefeito do Município de Esperantina/PI, e, em consequência, aplicar ao aludido responsável a multa prevista nos incisos II e III do art. 58 da Lei n. 8.443/92, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional;

8.2 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, corrigida monetariamente até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação;

8.3 – determinar:

8.3.1 - à Fundação Nacional de Saúde que instaure, se ainda não o fez, no prazo de 30 (trinta) dias, a competente tomada de contas especial, em virtude das irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria n. 002 do Escritório de Representação do Ministério da Saúde/PI, concernentes à execução do Convênio n. 150/94, nos termos do § 3º do art. 199 do Regimento Interno/TCU, bem assim que encaminhe à Ciset/MS o respectivo processo, comunicando a este Tribunal, nesse mesmo prazo, as medidas que adotar, devendo figurar como responsáveis na referida tomada de contas especial o Sr. José Ivaldo Franco, ex-Prefeito do Município de Esperantina/PI, solidariamente com as seguintes firmas:

a) MAFRAN- Imóveis e Construções Ltda, quanto ao débito de R\$ 88.527,70;

b) R. C. Campelo, quanto ao débito de R\$ 22.947,64;

c) R. C. Pinheiro Engenharia e Empreendimentos, quanto ao débito de R\$ 3.756,41;

8.3.2 – à Ciset/MS que adote as providências a seu cargo e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento do processo, a tomada de conta especial de que trata o subitem 8.3.1;

8.3.3 – à Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio que instaure, se ainda não o fez, no prazo de 30 (trinta) dias, a competente tomada de contas especial contra o Sr. José Ivaldo Franco, ex-Prefeito do Município de Esperantina/PI, em decorrência das irregularidades detectadas em auditoria realizada pela SECEX/PI

na mencionada Prefeitura, atinentes à execução do Convênio n. 637/97 celebrado com o extinto Ministério da Integração Regional, bem assim que encaminhe à Ciset/MOG o respectivo processo, comunicando a este Tribunal, nesse mesmo prazo, as medidas que adotar;

8.3.4 – à Ciset do Ministério do Orçamento e Gestão – MOG que adote as providências a seu cargo e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento do processo, a tomada de contas especial de que trata o subitem 8.3.3;

8.3.5 – ao Fundo Nacional de Saúde – FNS que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência, informe a este Tribunal acerca da utilização dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Esperantina/PI, à conta do Convênio n. 053/93, bem assim, sobre a instauração ou não da competente tomada de contas especial;

8.3.6 – à Prefeitura Municipal de Esperantina/PI que observe o Plano de Aplicação e as cláusulas dos convênios celebrados com órgãos federais, bem assim as normas reguladoras da aplicação desses recursos;

8.4 – encaminhar:

8.4.1 – à Fundação Nacional de Saúde e à Ciset/MS cópia deste Acórdão, do Relatório e Voto que o fundamentam, acompanhados de cópia do Relatório de Auditoria n. 002, do Escritório de Representação do Ministério da Saúde/PI, às fls. 103/113;

8.4.2 – ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, à Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio e à Ciset/MOG, a título de subsídio, cópia deste Acórdão, do Relatório e Voto que o fundamentam, bem assim, ao aludido FNS, cópia das peças de fls. 85/86 e 119 do volume principal e 337/372 do volume I, e à mencionada Secretaria e à Ciset/MOG, cópia das peças de fls. 74/83 e 173 do volume principal e 184/275 do volume I;

8.5 – remeter o presente processo à SECEX/PI para que acompanhe o cumprimento das determinações objeto do subitem 8.3 supra e adote as demais providências a seu cargo.

9. Ata nº 22/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 09/06/1999 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva  
Presidente

José Antonio Barreto de Macedo  
Relator

Fui presente:

Lucas Rocha Furtado  
Procurador-Geral, em exercício



---

**IBAMA - DISPENSA DE LICITAÇÃO E CONSEQÜENTE  
CONTRATAÇÃO DIRETA DE FUNDAÇÕES DE APOIO  
VINCULADAS A UNIVERSIDADES PARA SERVIÇOS NA ÁREA  
DE PROCESSAMENTO DE DADOS**  
**Representação**

---

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe VII - Plenário

-TC-001.197/1997-5.

-Natureza: Representação.

-Interessada: Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal - SINDSEI/DF.

-Unidade Jurisdicionada: Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

*-Ementa: Representação. Apartado constituído por força da Decisão nº 007/97 TCU - Plenário. Dispensa de licitação e conseqüente contratação direta de fundações de apoio, vinculadas a universidades, para serviços na área de processamento de dados. Necessidade de procedimento licitatório nas contratações de serviços de informática. Possibilidade de dispensa de licitação, com fulcro no inciso XIII, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, somente quando comprovado o nexo entre o citado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado. Há que ser comprovada a razoabilidade do preço cotado. Conhecimento. Procedência. Determinação. Comunicação às partes. Juntada.*

## RELATÓRIO

Em exame a Representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Informática do Distrito Federal - SINDSEI/DF, com base na faculdade inserta no § 1º, do art. 113, da Lei nº 8.666/93, em virtude da dispensa de licitação e conseqüente contratação direta de serviços de processamento de dados, junto a fundações de apoio vinculadas a universidades, por parte dos entes federais identificados na peça vestibular, figurando, entre eles, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

2.A matéria foi originalmente examinada no TC - 012.700/96-7, o qual, submetido a julgamento na Sessão Plenária de 22/01/1997, mereceu, por parte do Colegiado, a seguinte deliberação (Decisão nº 007/97 - TCU, Ata nº 02/97 - P):



“ 8. (...) O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide determinar à SEGECEX que;

a) constitua , nos termos do disposto no art. 23 da Resolução nº 077/96 - TCU, processos apartados, mediante a reprodução de cópias dos presentes autos, remetendo-as às SECEX correspondentes, para os fins indicados no art. 38 da Resolução supra;

b) após a adoção da providência contida na alínea “a”, retro, encaminhe o presente processo à 6ª SECEX para que adote, no que se refere ao Ministério do Planejamento e Orçamento (item 1, alínea b, do Relatório), as medidas previstas no art. 38 da Resolução mencionada.”

3.A peça vestibular, encaminhada como denúncia e recepcionada como Representação, ao fazer presente o relato da prática entendida anômala, fundamenta o seu ponto de vista em julgados precedentes desta Corte e em interpretações de dispositivos legais que regulamentam a matéria.

4.A 6ª SECEX, a quem coube o exame das questões específicas associadas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, tratadas nestes autos, empreendeu exame inicial às fls. 18/20, o qual resultou na proposta de diligência ao ente jurisdicionado, para efeito de serem obtidos esclarecimentos entendidos necessários e cópias de documentos relativos ao assunto.

5.Processada a diligência e atendidas as demandas deste Tribunal, foi possível à unidade instrutiva consignar o pronunciamento de fls. 352/362. A instrução, da lavra da AFCE Marcia Cristina Nogueira Vieira, resgata aspectos históricos da condução da matéria na seara do Controle Externo Federal, formula juízo sobre os pontos questionados e consigna proposta de encaminhamento que entende cabível. Pela percuciência com que foi elaborada, adoto , como parte integrante deste Relatório, a aludida manifestação do órgão técnico, cujos termos, devidamente acolhidos pelo dirigente máximo da unidade, encontram-se assim vazados, **ipsis litteris**:

#### *“DAS REPRESENTAÇÕES FORMULADAS PELO SINDESEI/DF JUNTO AO TCU*

*1.Preliminarmente à análise de mérito do presente processo, entendemos oportuno traçar um histórico das representações formuladas pelo SINDESEI/DF junto ao TCU, dada a similaridade da matéria em relação ao Contrato IBAMA n. 02/96, tratado nos presentes autos, uma vez que, em todos os casos, se refere à contratação de fundações, com dispensa de licitação (art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93), objetivando a prestação de serviços na área de informática.*

*1.1Em 1996, foi autuado neste Tribunal o TC-012.700/96-7, versando acerca da contratação irregular, sem os devidos procedimentos licitatórios, de serviços de processamento de dados, por parte do IBAMA, da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO e das Subsecretarias de Assuntos Administrativos dos seguintes Ministérios: da Educação e do Desporto, do Planeja-*

mento e do Orçamento e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

1.2 Em decisão proferida em 22/01/97, nos autos do TC-012.700/96-7 (atualmente em instrução no Gab. do Ministro Bento Bugarin), o Tribunal Pleno determinou à SEGECEX a constituição de processos apartados, na forma do art. 23 da Resolução TCU n. 77/96 (Decisão n. 007/97 – Plenário – in Ata n. 02/97), com vistas à análise da matéria. Dessa decisão resultou a constituição dos processos abaixo identificados:

**a) Processo TC-001.196/97-9**

Contratante: INFRAERO.

Decisão: juntar ao TC-012.700/96-7 (1ª Câmara – Ata n. 23/97)..

**b) Processo TC-001.197/97-5 (processo ora analisado).**

Contratante: IBAMA.

Contratadas: 1 - Fundação Instituto de Administração – FIA e

2 - Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC.

**c) Processo TC-001.198/97-1**

Contratante: Ministério da Educação e do Desporto.

Contratada: Fundação Instituto de Administração – FIA.

Decisão:

. Relação n. 29/97 – 1ª Câmara (Ata n. 17/97): Realizar, no prazo de 90 dias, o competente processo licitatório, mantendo-se apenas os serviços indispensáveis do vigente contrato e apenas até que se conclua a licitação;

. Decisão n. 100/98 - 1ª Câmara (Ata n. 11/98): Tornar insubsistente a determinação formulada mediante a Relação n. 29/97, acima transcrita;

. Decisão n. 830/98 – Plenário (Embargos de Divergência – Ata n. 48/98): Tornar insubsistente a Decisão n. 100/98 – 1ª Câmara, renovando a determinação no sentido de que o Ministério proceda ao devido processo licitatório nas contratações de serviços de informática, preservando a dispensa nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 para quando, excepcionalmente, houver nexos entre este dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado;

. em 04/01/99, foram opostos Embargos de Declaração, relativamente ao item 8, alínea ‘e’, da Decisão n. 830/98 - Plenário, pleiteando o julgamento das contas pela regularidade, visto que os documentos apresentados, no entendimento do embargante, elidem as falhas detectadas na análise anterior.

**e) Processo TC-001.199/97-8**

Contratante: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

Contratada: Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espacial – FUNCATE.

Decisão n. 657/97 - Plenário (in Ata n. 38/97).

Determinação: com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem assim no art. 45 da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 195 do Regimento Interno

deste Tribunal, fixar o prazo de 15 dias, a contar da ciência, para que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do MMA adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 37, inciso XXI da Carta Magna e nos arts. 2º e 3º da Lei n. 8.666/93, promovendo a realização do competente procedimento licitatório para a contratação dos serviços de processamento de dados, ante a existência de diversas empresas habilitadas a prestar esse tipo de serviço, devendo comunicar ao Tribunal, nesse prazo, as medidas adotadas.

1.3 Ademais, em 31/10/97, o SINDESEI/DF formulou três outras representações:

**a) Processo TC-014.373/97-1** (em instrução na 6ª SECEX)

Contratante: IBAMA.

Contratada: Fundação Instituto de Administração – FIA.

**b) Processo TC-014.374/97-8.**

Contratante: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT.

Contratada: Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espacial – FUNCATE.

Decisão: 348/98 – Plenário (in Ata n. 21/98).

Determinação: Representação considerada prejudicada, em decorrência da perda de seu objeto, por ter sido a matéria tratada apreciada pelo TCU no TC-001.199/97-8.

**c) Processo TC-014.375/97-4**

Contratante: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

Contratada: FUNCATE.

Decisão n. 244/98 – Plenário (in Ata n. 16/98).

Determinação: Representação considerada prejudicada, em virtude de ter sido proferida deliberação sobre a matéria nos autos do TC-001.199/97-8.

#### DO ATENDIMENTO À DILIGÊNCIA

2. Em atendimento à diligência promovida pela 6ª SECEX (fl. 22), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA encaminhou a este Tribunal a documentação de fls. 23/351, examinada a seguir.

#### 3. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA

3.1 Cópia do processo n. 3644/95 referente ao contrato firmado com a Fundação Instituto de Administração – FIA (alínea ‘a’ - fl. 22)

3.1.1 Cópia do referido processo foi juntada às fls. 32/175.

3.2 Esclarecimentos sobre os trabalhos realizados, inclusive os profissionais da FIA envolvidos nos trabalhos (alínea ‘c’ - fl. 22)

3.2.1 Por meio do expediente de fls. 29/31, o Sr. Coordenador de Informática do IBAMA informou terem sido realizadas as seguintes atividades oriundas do Projeto de Informatização do Instituto:

. Participação de reuniões técnicas com a CORIN, a Gerência do Projeto de Informatização do IBAMA no Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA e representantes de todas as diretorias do Instituto para definição de diretrizes de ação e plano de trabalho;

. Apresentação e discussão com as equipes dos sistemas a serem desenvolvidos;

. Detalhamento da especificação do sistema quando necessário;

. Supervisão do desenvolvimento dos sistemas, interagindo com os usuários, as equipes de desenvolvimento, os fornecedores (hardware e software) e o comitê executivo;

. Assessoria na elaboração do plano de carga inicial do banco de dados;

. Assessoria na definição de sistemas de codificação;

. Assessoria à CORIN e à Gerência do Projeto de Informatização do IBAMA no PNMA e em outras atividades relacionadas com este projeto;

. Apresentação de relatório sobre os trabalhos desenvolvidos à CORIN e à Gerência do Projeto de Informatização do IBAMA no PNMA.

3.2.2 O IBAMA informou ter contado com o apoio técnico de especialistas da Universidade de São Paulo – USP e que a equipe era formada pelos seguintes profissionais: Prof. Dr. Hiroo Takaoka (Coordenador), Prof. Antonio Geraldo da Rocha Vidal e Bacharel Alexandre Barsi Lopes, todos membros permanentes, bem como pelos consultores Prof. Dr. Nicolau Reinhard, Prof. Dr. Ronaldo Zwicker e Dr. Fernando de Almeida Cardoso.

**3.3 Justificativas para a dispensa de licitação** (alínea 'd' - fl. 22)

3.3.1 No tocante ao procedimento licitatório, foi informado que a dispensa teve por base o 'inciso XIII do artigo 24 da Lei n. 8.666/93, que permite a contratação de instituição brasileira incumbida regimentalmente ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos' (fl. 30).

3.3.2 O IBAMA, segundo informado, escolheu a FIA levando em consideração os seguintes aspectos (fls. 39/40):

a) o trabalho deveria ser executado por equipe do mais alto nível técnico e a FIA usa professores e técnicos da Universidade de São Paulo - USP, 'um centro de excelência';

b) 'a equipe da FIA conhece bem o projeto da Rede Nacional de Computadores do IBAMA - RNCI ...';

c) 'a equipe da FIA já está trabalhando no IBAMA na racionalização/informatização...' de diversos departamentos e sistemas;

d) 'a equipe da FIA elaborou a modelagem de funções/dados do IBAMA e, portanto, supervisionará o desenvolvimento de sistemas por ela descritos para um modelo de dados por ela também proposto';

e) '... a realização de uma Tomada de Preços para a contratação dos serviços objeto deste documento exigiria prazo mínimo de três meses (da aprovação do edital até a data da assinatura do contrato). Os sistemas prioritários para o IBAMA precisam estar operacionais na RNCI até janeiro de 96 e os últimos pagamentos com recursos do PNMA serão feitos, no máximo, até maio do próximo ano. Qualidade e urgência, portanto, somam-se como motivos que indicam a escolha da FIA/USP ora justificada'.

3.3.3 De registrar que a Fundação Instituto de Administração foi fundada em 10/06/80 e tem por objetivo (fls. 55 e 65):

. colaborar, pelos meios adequados, com institutos educacionais, com universidades e com instituições públicas e privadas, em programas de desenvolvimento da Administração a serem estabelecidos em colaboração com a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo;

. promover cursos, simpósios, seminários, conferências e estudos visando à crítica e ao aperfeiçoamento do ensino e dos conhecimentos pertinentes à Administração;

. fomentar a pesquisa e promover a divulgação de conhecimentos pertinentes à Administração pelos meios adequados, especialmente através da edição de publicações técnicas e científicas relativas à matéria;

. realizar estudos, pesquisas e promover a prestação de serviços técnicos que atendam às necessidades dos setores públicos e privados, dentro dos princípios acadêmicos que permitam, simultaneamente, o atendimento dos seus objetivos e o desenvolvimento de pessoal especializado;

. instituir bolsas de estudo e estágios a serem cumpridos na Universidade de São Paulo e auxílio e assistência que possam contribuir para a consecução dos demais objetivos da Fundação, desde que assim o permitam os seus recursos, cumpridos os requisitos regimentais.

3.3.4 De modo a justificar o preço contratado (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93), o Instituto acostou aos autos o expediente de fl. 116, subscrito pelo Coordenador de Informática do IBAMA em 26/12/95, contendo, em síntese, os seguintes elementos:

a) a equipe permanente da FIA, para executar o serviço em tela, é composta por três profissionais;

b) o custo horário é de R\$ 185,71/equipe, equivalente a 700 horas de consultoria da equipe;

c) os preços são compatíveis com os praticados pela ORACLE DO BRASIL SISTEMAS LTDA. para serviços da mesma natureza;

d) 'no presente caso, são três profissionais de alto nível, sem falar no apoio de três consultores doutores e de pessoal da USP, disponível quando necessário e incluído no preço cobrado pela FIA. Um profissional, pelo preço da ORACLE [fls.

121/2], tem custo horário de R\$ 120,00. Três profissionais, pelo preço FIA, custam R\$ 185,71/h. Custariam R\$ 360,00 pelos preços da ORACLE’.

**3.4 Informações sobre a situação atual do contrato** (alínea ‘e’ - fl. 22)

3.4.10 Coordenador de Informática do IBAMA noticiou que o contrato foi assinado em 23/02/96 e teve a duração de 4 meses (fl. 31). Adicionalmente, informou que ‘mediante Termo de Compromisso encaminhado pelo Ofício FIA n. 085/96, de 25.06.96, constante na folha n. 136 do processo já mencionado, ficou acertado que os serviços constantes deste contrato seriam executados enquanto durar o Termo de Contrato DEPAD/DIRAF/IBAMA/N. 014/96, processo 02001.003643/95j-38, sem ônus para o IBAMA’.

**3.5 DO INCISO XIII DO ART. 24 DA LEI N. 8.666/93**

3.5.1 Há dúvidas na doutrina quanto ao exato sentido da expressão desenvolvimento institucional, mas os autores, via de regra, associam a expressão a alguma forma de desenvolvimento social.

3.5.1.1 Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ‘associam o desenvolvimento institucional, assim como a pesquisa ou o ensino mencionados no dispositivo legal, não ao objeto da contratação, mas às instituições passíveis de contratação direta. Com efeito, o texto da Lei preocupa-se tão-somente em qualificar as entidades que pretende privilegiar, omitindo qualquer referência ao produto da contratação feita sob tais condições’ (excerto da instrução constante do TC-001.199/97-8).

3.5.2 No âmbito desta Corte de Contas, o mencionado art. 24, inciso XIII, tem merecido diversas considerações. Por pertinente, convém reproduzir trecho do Relatório que antecede o Voto condutor da Decisão n. 881/97 – Plenário (Relator: Exm<sup>o</sup>. Sr. Ministro Marcos Vilaça - in Ata n. 52/97):

(...)

Em princípio, vale dizer que os requisitos para contratação com base no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93, não se restringem a ser a instituição brasileira; sem fins lucrativos; detentora de inquestionável reputação ético-profissional; incumbida, regimental ou estatutariamente, da pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional ou, ainda, dedicada à recuperação social do preso.

A fim de compatibilizar a norma com o ordenamento jurídico vigente, onde se tem, no campo da Administração Pública, o princípio maior da licitação – balizada por princípios outros como o da impessoalidade, da moralidade – impõe-se uma interpretação rigorosa do dispositivo legal citado, de modo a exigir que a entidade contratada tenha objetivos condizentes com o objeto da contratação e estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos.

Afirmamos isso com base no entendimento do Plenário desta Casa, conforme Decisão n. 657/97 (Ata n. 38/97)...’.

3.5.2.1 No mesmo sentido se manifestou a então Titular da 10<sup>a</sup> SECEX, em parecer exarado nos autos do TC-001.198/97-1 (Embargos de Divergência – Decisão n. 830/98 – Plenário in Ata n. 48/98):



*'4. O entendimento não pode ser outro. Na hipótese de desconsideração do objeto a ser contratado, estar-se-á concedendo às entidades em questão privilégios além daqueles que se pretendeu. Ademais, tal prática provocará um completo desvirtuamento do instituto da licitação, pois qualquer tipo de serviço poderá ser contratado sem licitação, bastando que a contratada possua os requisitos estabelecidos na lei. Ao se levar em conta somente a característica da contratada, estar-se-á permitindo, portanto, uma interpretação absurda do inciso XIII, art. 24, da Lei n. 8.666/93, absolutamente desconforme com o ordenamento pátrio, inclusive a Carta Magna'.*

*3.5.2.2 Cabe salientar, em acréscimo, a deliberação desta Corte de Contas 'no sentido da necessidade de realização de licitação para a adoção de procedimentos que visem à terceirização das atividades do Tribunal, inclusive na área de informática', consoante entendimento firmado na Decisão Plenária n. 612/98 (Ata n. 36/98 – Relator: Ministro Bento Bugarin).*

### **3.6DO CONTRATO**

*3.6.1O Contrato n. 02, celebrado em 23/02/96 entre o IBAMA e a Fundação Instituto de Administração, no valor de R\$ 130.000,00, tinha por objetivo 'a prestação de serviços técnicos especializados no campo da Administração, abrangendo estudos técnicos, assessoria, consultoria, pareceres técnicos e treinamento, com ênfase na prestação de serviços técnicos nas áreas de informática e organização e métodos, principalmente no que tange à coordenação do processo de desenvolvimento de sistemas informatizados corporativos que operarão na Rede Nacional de Computadores do IBAMA - RNCI e suporte técnico à CORIN/COGER/IBAMA na supervisão do mencionado desenvolvimento' (fls. 125/33).*

*3.6.2A vigência do referido contrato era de 4 meses, a contar da data de sua assinatura (Cláusula Décima Segunda - fl. 131).*

*3.6.3Conforme mencionado, a contratação foi efetuada tendo por base o inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, segundo o qual é dispensável a licitação 'na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos'.*

### **3.7DA ANÁLISE**

*3.7.1Conforme assinalado, duas outras representações formuladas pelo SINDESEI/DF junto a este Tribunal versam acerca da contratação, com dispensa de licitação (art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93), da Fundação Instituto de Administração, com vistas à prestação de serviços na área de informática: TC-001.198/97-1 (já julgado) e TC-014.373/97-1 (instruído por esta Secretaria).*

*3.7.2Em ambas as oportunidades, esta Secretaria formulou proposta no sentido de determinar a realização de procedimento licitatório nas contratações de serviços de informática, haja vista a existência de diversas empresas habilitadas à prestação desse tipo de serviço, bem como o fato de a dispensa com base no*

*inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 somente ser cabível quando houver nexo entre esse dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado.*

*3.7.3 Nesse sentido, tendo em vista que o contrato objeto de exame nos presentes autos versa, igualmente, acerca da prestação de serviços técnicos com ênfase na área de informática, temos por necessário formular determinação a respeito. Desnecessária a adoção de providências adicionais, haja vista que a vigência do contrato expirou ainda no exercício de 1996 (fl. 131).*

*3.7.4 No que tange ao pleito do Representante, consignado às fls. 11 do processo, convém registrar que:*

*a) temos por dispensável a realização de audiência para apresentação de razões de justificativa, visto que não restou configurado dolo ou má-fé por parte dos responsáveis e inexistem indícios de que o serviço não tenha sido prestado. Ademais, na diligência promovida por esta 6ª Secretaria foram formulados os questionamentos pertinentes;*

*b) dispensável, também, assinar prazo para que os responsáveis adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, pois não mais subsiste a contratação.*

#### **4. FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETO, PESQUISA E ESTUDOS TECNOLÓGICOS - COPPETEC**

**4.1 Cópia do processo referente ao contrato n. 57/95, assinado com a Fundação Coordenação de Projeto, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC (alínea ‘b’ - fl. 22)**

*4.1.1 Por meio do OFÍCIO/GP/Nº. 094, de 09/04/97, o Dr. Eduardo Martins, Presidente do IBAMA, juntou aos autos os elementos de fls. 177/351.*

**4.2 Esclarecimentos sobre os trabalhos realizados, inclusive os profissionais da COPPETEC envolvidos nos trabalhos (alínea ‘c’ - fl. 22)**

*4.2.1 Em relação a esse questionamento, a Coordenadora de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Instituto informou que ‘os trabalhos realizados foram compatíveis com o planejamento do evento ... e que os profissionais que participaram do desenvolvimento dos conteúdos foram, de fato, aqueles indicados no quadro síntese, cujos currículos constam das folhas 24 a 51 desse processo’ (fl. 177).*

**4.3 Justificativas para a dispensa de licitação (alínea ‘d’ - fl. 22)**

*4.3.1 Constam às fls. 318/9 as justificativas, quais sejam:*

*a) ‘... as Faculdades Integradas Cândido Mendes - Ipanema/RJ não puderam assinar o contrato com o IBAMA em virtude de estar inadimplente com o FGTS e o INSS. Sendo assim, seguindo o resultado da avaliação técnica, a COPPETEC-UFRJ, avaliada como a segundo melhor proposta, passou a ser a selecionada para realização do 1º. Curso de Planejamento Ambiental’;*

*b) ‘a COPPETEC/UFRJ é um centro de reconhecida competência técnico-científica e institucional - na área ambiental e se constitui em referência para outras instituições governamentais que buscam alternativas tecnológicas para a gestão do meio ambiente’;*



c) 'na COPPETEC/UFRJ encontra-se a competência necessária, considerando estar a instituição voltada para a produção de conhecimento sobre planejamento ambiental, visto dentre os seus programas constar o Mestrado em Planejamento Ambiental';

d) '... o IBAMA tem na COPPETEC/UFRJ comprovada experiência de ação conjunta desenvolvida desde 1992...';

**4.4 Informações sobre a situação atual dos contratos** (alínea 'e' - fl. 22)

4.4.1 Informou o IBAMA que o contrato foi encerrado em 31/05/96, tendo o pagamento da última parcela ocorrido em 03/04/96 (fl. 177).

**4.5 DO CONTRATO**

4.5.1 Em 26/12/95, o IBAMA e a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos - COPPETEC celebraram, com amparo no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, o Contrato n. 57/95, objetivando o planejamento, a execução e a avaliação do 1º. Curso de Planejamento Ambiental, dirigido aos técnicos de nível superior do Instituto e do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA (fls. 328/34).

4.5.2 O Contrato, no valor de R\$ 29.808,95, entrou em vigor na data da assinatura, estendendo-se a vigência até 31/05/96 (Cláusula Sétima - fl. 333).

4.5.3 A COPPETEC, entidade sem fins lucrativos, foi instituída em 12/03/93. Seus objetivos são (fl. 243):

a) obter meios para a promoção, subsídio e auxílio das atividades da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE/UFRJ, em programas de desenvolvimento científico e tecnológico, nas diversas áreas da engenharia;

b) prestar colaboração técnica, administrativa e operacional à COPPE/UFRJ no desenvolvimento de suas atividades;

c) atender à demanda de projetos de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico dos setores público e privado, nas mesmas áreas;

d) contribuir, pelos meios adequados, para o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, em colaboração com instituições universitárias e entidades públicas e privadas.

4.5.4 Consoante informação de fl. 274, o IBAMA é o responsável pelo Projeto de Recursos Humanos que integra o Programa Nacional do Meio Ambiente, objeto de acordo de empréstimo BR/3173, firmado entre o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o governo brasileiro. No contexto do referido Projeto está inserido o Curso de Planejamento Ambiental, acerca do qual versa a presente Representação.

**4.6 DA ANÁLISE**

4.6.1 No caso em tela, entendemos estarem atendidos os requisitos do inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, salvo no tocante à inquestionável reputação ético-profissional da contratada, visto que, em face da exigüidade de elementos nos autos, não temos como aferir:

4.6.1.1A esse respeito, assim se manifesta a doutrina:

a) Marçal Justen Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1998. 5 ed. p. 232): ‘a exigência de ‘inquestionável reputação ético-profissional’ tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato’;

b) Jessé Torres Pereira Júnior (*in* Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 3 ed. rev., at. e amp. p. 165): a Lei n. 8.666/93 sujeita a dispensa, entre outras condições, a contar a entidade com “inquestionável reputação ético-profissional” (vale dizer, em termos licitatórios, idoneidade assemelhada, ‘mutatis mutandis’, àquela resultante da habilitação prevista no art. 27 e à notória especialização definida no art. 25, § 1º).

4.6.1.2 Nesse contexto, considerando não ter sido suscitado qualquer questionamento concernente à reputação da contratada, bem como o fato de o conceito em tela envolver ‘elevado grau de subjetividade’, consoante manifestação do Exm<sup>o</sup>. Ministro Iram Saraiva no Voto que antecede a Decisão n. 172/96 - Plenário (*in* Ata n. 14/96) e de não haver, nos autos, qualquer evidência que possa macular a reputação da COPPETEC, damos por superada a questão.

4.6.2 Não constam dos autos, porém, justificativas quanto ao preço contratado, embora tenha o IBAMA informado que diversas instituições manifestaram interesse na realização do curso (fls. 276/8).

4.6.2.1 Sobre o assunto, cabe explicitar o entendimento de Marçal Justen Filho:

a) ‘O dispositivo [art. 24, inciso XIII] abrange contratações que não se orientam pelo princípio da vantajosidade. Mas a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta - ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do ‘menor preço’ (op. cit., p. 233);

b) ‘Se a Administração tinha acesso a diversas propostas e escolheu aquela que não era a mais vantajosa, sua atuação foi inválida. Se a Administração poderia ter obtido contratação melhor atuando com maior diligência, houve vício. Em suma, os casos de ausência de licitação não se destinam a selecionar qualquer proposta. Nem autorizam contratação desastrosa ou desvantajosa. Deve-se respeitar o princípio da isonomia, o que não significa inviabilidade de decisões discricionárias’ (op. cit., p. 271).

c) ‘A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública’ (op. cit., p. 272).

4.6.2.2 De outra parte, Jessé Torres Pereira Junior entende que ‘o critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos três propostas (número que se sugere por simetria com a exigência da lei quanto ao

mínimo de habilitados que convalida a licitação mediante convite' (op. cit., p. 188).

4.6.2.3 Com efeito, existe no mercado um sem-número de pessoas jurídicas habilitadas à prestação do serviço. Prova disso é que, em atendimento à solicitação do IBAMA, diversas empresas manifestaram interesse em ministrar o curso de planejamento ambiental (fls. 276/8). De modo a se conformarem ao espírito da Lei n. 8.666/93, os objetivos da instituição contratada devem estar voltados à promoção do ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. Assim, ante a larga gama de instituições voltadas ao incentivo das áreas mencionadas, a exemplo das fundações de apoio vinculadas às universidades, entendemos que, no presente caso, era viável a licitação, que teria por escopo selecionar a proposta mais vantajosa, levando-se em consideração a razoabilidade do preço. Por esse motivo, parece-nos pertinente formular determinação a respeito.

4.6.2.4 Por fim, registre-se serem aplicáveis à análise do Contrato n. 57/95 idênticas considerações àquelas consignadas no item retro, não sendo plausível, a nosso ver, a realização de audiência e a fixação de prazo, visto que não mais subsiste a contratação.

DO TC-014.373/1997-1

5. De ressaltar que nos autos do TC-014.373/97-1, instruído concomitantemente ao presente processo, esta Secretaria propôs, entre outras, as seguintes determinações ao IBAMA:

a) com fundamento nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei n. 8.666/93, que adote as providências com vistas ao cumprimento da lei, consistentes na promoção de certame licitatório quando da contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços ordinários de informática/processamento de dados;

b) que somente proceda à contratação direta mediante dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 nas hipóteses em houver nexos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Face a todo o exposto, considerando que os contratos de que cuida este processo já foram extintos, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente Representação, formulada com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA que somente proceda à contratação direta mediante dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93 nas hipóteses em

*que houver nexa entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado e restar comprovada a razoabilidade do preço cotado;*

*c) encaminhar cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal/DF;*

*d) juntar o presente processo às contas do IBAMA relativas ao exercício de 1996.”*

*6.A pedido do relator original do feito, o insigne Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo, foi solicitada a audiência do Ministério Público. O Parecer de fl. 364, da lavra do Dr. Jatir Batista da Cunha, Suprocurador-Geral, anui à posição da unidade de instrução.*

*Por força do sorteio havido em 19/05/99, processado com base no estabelecido no art. 20 da Resolução nº 064/96, vieram os autos à condução deste Relator.*

## PROPOSTA DE DECISÃO

O assunto tratado na peça vestibular, como devidamente mencionado no relatório, ensejou a constituição de processos apartados, eis que, embora o ponto questionado seja o mesmo (contratação, por via direta, de serviços na área de informática, junto a fundações de apoio vinculadas a universidades), a prática **sub-judice** teve curso em unidades jurisdicionadas distintas.

2.No caso específico dos procedimentos levados a termo pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (contratação direta da Fundação Instituto de Administração - FIA , para atuação na área de informática, e da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos - COPPETEC, para a prestação de serviço na área de treinamento de recursos humanos), o órgão técnico suscita, com propriedade, discussão quanto ao ponto focal a ser considerado para efeito da aplicação do dispositivo inserto no inciso III, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, o qual permite a “contratação de instituição brasileira incumbida regimentalmente ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”.

3 Neste particular, associo-me à corrente de pensamento que advoga como implemento de condição para o uso da prerrogativa legal supracitada, não apenas o simples exame de qualificação da eventual contratada, à luz das exigências legais, como, também, a análise de compatibilidade entre a linha de atuação institucional específica do ente contratado e a natureza do objeto alvo da contratação.

4.Há que se privilegiar, como regra geral, o curso do devido processo licitatório, de modo a consagrar, nos negócios empreendidos pela Administração Pública Federal, a observância aos princípios capitulados no art. 3º, da Lei nº 8.666/93.

5.Marçal Justen Filho, na obra intitulada “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, consigna a respeito da questão:

“(...)

*O art. 3º sintetiza o conteúdo da Lei, no âmbito da licitação. Os dispositivos restantes, acerca da licitação, desdobram os princípios do art. 3º, que funciona como norteador do trabalho hermenêutico e de aplicação da Lei das licitações. Nenhuma solução, em caso algum, será sustentável quando colidente com o art. 3º. Havendo dúvida sobre o caminho a adotar ou a opção a preferir, o intérprete deverá recorrer a esse dispositivo. Dentre diversas soluções possíveis, deverão ser rejeitadas as incompatíveis com os princípios do art. 3º. Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer aquela que esteja mais de acordo com eles ou que os concretize de modo mais intenso e amplo. Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se a eles. O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução através desses princípios.”*

6. Na linha de decisões anteriores, compreende igualmente este Relator que, **in specie**, os serviços contratados não apresentam singularidade tal a ditar a frustração do procedimento licitatório, eis que reconhecida a existência de diversas firmas habilitadas à prestação do serviço pretendido.

Destarte, na linha das manifestações trazidas à colação, proponho que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino do Egrégio Colegiado.

## DECISÃO Nº 346/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC - 001.197/1997-5.

2. Classe: VII - Assunto: Representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal - SINDSEI-DF.

3. Interessado: Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal-SINDSEI-DF.

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral.

7. Unidade Técnica: 6ª SECEX.

8. Decisão:

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

8.1 – com fundamento no art. 38 da Resolução nº 077/96, c/c o art. 213 do RI/TCU, conhecer da presente Representação;

8.2 – considerar, no mérito, procedentes as razões sustentadas pelo sindicato representante;

8.3 – determinar ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA que somente proceda à contratação direta mediante a dispensa

---

1. Publicada no DOU de 22/06/99.

de licitação, com base no inciso XIII, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, nas hipóteses em que houver nexos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada a razoabilidade do preço cotado;

8.4 – enviar às partes interessadas (Sindicato das Empresas de Serviços de Informática do Distrito Federal - SINDSEI/DF e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA) cópia do inteiro teor da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam; e

8.5 – juntar o presente processo às contas do IBAMA relativas ao exercício de 1996.

9. Ata nº 22/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 09/06/1999 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva  
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha  
Ministro-Relator

---

**BNDES - PRÊMIO DE ÊXITO E SUGESTÕES PARA  
APERFEIÇOAMENTO DO PND**  
**Estudo sobre o Instituto do Prêmio de Êxito, no âmbito do  
Programa Nacional de Desestatização - PND**

---

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-012.579/93-9

Natureza: Estudo sobre o Instituto do Prêmio de Êxito, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização - PND.

Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

*Ementa: Estudo da instituição do prêmio de êxito, insito nos editais de privatização, e das sugestões para aperfeiçoamento do PND. Análise das questões. Implementação de medidas com o desenvolvimento do PND. Prêmio de êxito depende de autorização em lei. Edição de legislação que ampara o pagamento da referida vantagem aos consultores. Conhecer das sugestões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores para negar-lhes seguimento. Arquivar o processo.*

## RELATÓRIO

Trata-se de processo apartado do TC-014.183/92-7 (Acompanhamento da privatização da Companhia Siderúrgica Paulista - COSIPA), constituído por força da autorização contida no item 8.3 da Decisão nº 355/93 - Plenário, “objetivando o estudo, pela 8ª IGCE, com vistas a futura Decisão do Plenário, não só da questão envolvendo a instituição do denominado PRÊMIO DE ÊXITO nos Editais lançados no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, após a edição da Lei nº 8.666/93, como também das sugestões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores visando ao aperfeiçoamento do referido Programa.” (fl. 1).

2.A constituição do referido Grupo de Colaboradores partiu de iniciativa do TCU, que requisitou servidores especializados de diversos órgãos e entidades da Administração Federal para acompanhar processos de privatização em análise nesta Casa, conforme previsto no art. 101 da Lei Orgânica. Por ocasião do exame do processo da COSIPA, foram levantados pontos que deram origem aos presentes autos.

3.Os estudos determinados pela deliberação retromencionada ficaram a cargo da 8ª SECEX, que fez a análise a seguir (fls. 81/91):



4.A questão do “prêmio de êxito”, vantagem paga ao consultor B pelo sucesso na venda de ações da empresa privatizada, mereceu 4 (quatro) pronunciamentos por parte desta Corte de Contas:

- TC 14.518/91-0 - Controle das Licitações das Fundações Públicas: concessão de vantagem não prevista na legislação vigente contrariava o princípio da legalidade e desrespeitava o princípio da probidade administrativa;

- TC 12.026/91-3 - Decisão nº 449/91- Acompanhamento da privatização da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) prêmio de êxito não tem respaldo nos preceitos básicos consagrados no DL 2.300/86, então vigente;

- TC 12.026/91-3 - Decisão nº 313/92 - pedido de reexame da Decisão nº 449/91: foi reconhecida “a legitimidade da instituição de Prêmio nos Editais de Licitação promovidos pelo BNDES”;

- TC 701.278/91-9 - Decisão nº 388/92 - Acompanhamento da desestatização da ULTRAFÉRTIL: “sugerir ao BNDES a revisão dos critérios para concessão e fixação do prêmio de êxito, de modo a torná-lo menos oneroso nas futuras contratações.”

5.O julgamento pela ilegalidade teve como base a ausência de amparo legal e de fundamentação no direito, pois exorbitava os termos do DL 2.300/86, vigente à época do procedimento licitatório para contratação dos serviços técnicos para desestatização da CST, como também não atendia o princípio da legalidade exigido no art. 37 da Lei Magna. O prêmio fora instituído pela Comissão Diretora do PND (Resolução CD/PND/nº 2, de 26/10/90), com base no inciso XIV do art. 6º da Lei nº 8.031/90, que delegou competência àquela Comissão para expedir normas e resoluções necessárias ao exercício de sua competência.

6.Por sua vez, o julgamento pela legitimidade encontrou suas razões no recurso apresentado pelo BNDES, em que afirmou a omissão da legislação quanto ao pagamento do prêmio de êxito: “a lei não prevê o prêmio de êxito ou de sucesso mas também não o proíbe”.

7.Com a edição da nova lei de licitações e contratos - Lei nº 8.666/93 - a vantagem fora expressamente vedada, em seu art. 92, com previsão de pena ao infrator.

8.Assim sendo, propõe a Analista que o E. Plenário aprecie novamente a questão, à luz da Lei nº 8.666/93, “no sentido de ser revista a Decisão nº 313/92 com proposta de ilegalidade da referida vantagem e, conseqüentemente, de ilegitimidade de sua instituição, salvo se devidamente autorizado por lei” (fl. 84).

9. Em seguida, foram examinadas as “CONCLUSÕES E SUGESTÕES” do Grupo de Colaboradores (fls. 84/91).

*“1) Que o BNDES faça um trabalho de homogeneização dos cenários macroeconômicos, para dar uniformidade às análises dos consultores encarregados das avaliações.”*

10.O Grupo de Colaboradores entendeu que a falta de planejamento do Estado dificulta tomadas de decisão na área econômica, o que leva a ações de curto prazo. No âmbito do Programa Nacional de Desestatização, os cenários macroeconômicos



propostos pelos consultores contratados para avaliação das empresas são de visões de longo prazo. Logo, as taxas de risco são maiores do que se houvesse um cenário estável.

11.A Analista comentou que a Unidade Técnica observara - pela experiência na análise dos processos de privatização - que os consultores levam em consideração os aspectos econômicos, internacionais e nacionais, e políticos para elaboração dos cenários macroeconômicos, inclusive contratando especialistas para a elaboração de determinados cenários. Conclui que os trabalhos têm correspondido às exigências requeridas e, por outro lado, “não há garantias sólidas de que os cenários macroeconômicos homogêneos pelo BNDES sejam futuramente confirmados” (fl. 85).

*“2) Que seja estudada a possibilidade e viabilidade do pagamento de 100% do valor mínimo em Moeda Corrente Nacional, permitindo o uso de outros créditos e moedas somente para aqueles valores que excederem o preço mínimo.”*

12.O Grupo de Colaboradores entendeu que os recursos em moeda corrente, arrecadados com a venda das empresas, deveriam ser aplicados em áreas de ciência e tecnologia, saúde, segurança pública e meio-ambiente. Destacou que o montante arrecadado em moeda corrente (US\$ 51,6 milhões) sequer cobriu os custos do PND (US\$ 52,87 milhões), ambos no período de 1990 a 1992, segundo o Relatório de Atividades-1992 do PND para os anos de 1991/1992. E acrescentou que o aporte de capital por parte do Governo nas empresas privatizadas foi de US\$ 7.272,3 milhões, enquanto que o valor de venda atingiu US\$ 4.046,5 milhões; portanto, o resultado por parte do Governo foi negativo.

13.Na análise dessa questão, foi observado que o art. 1º da Lei nº 8.031/90, vigente à época, não especificava a vinculação dos recursos arrecadados: direcionava-os para qualquer atividade do Estado. Com o Decreto nº 1.204/94, que revogou os Decretos nº 724/93 e 798/93, foi prevista a utilização dos recursos obtidos em moeda corrente nas áreas retromencionadas.

*“3) Que haja ampliação do portfólio de moedas e créditos passíveis de serem utilizados como meio de pagamento no processo de desestatização.”*

14.O Grupo de Colaboradores sugeriu a inclusão de outros créditos, uma vez que os meios de pagamento utilizáveis no PND eram restritos.

15.Nesse caso, foi observado pela Analista que o leque de moedas de privatização vem sendo ampliado desde a primeira privatização realizada sob a luz da Lei nº 8.031/90, e que a legislação pertinente ao PND prevê a inclusão de novos meios de pagamento pelo Presidente da República, observados os princípios mencionados no art. 40 do Decreto nº 1.204/94.

*“4) Que haja consideração de deságio sobre as moedas e créditos utilizados na privatização, condizente com o praticado no mercado.”*

16.Os créditos e títulos aceitos como moeda de privatização são negociados no mercado financeiro com deságio em relação ao valor de face. Assim, entendeu o Grupo de Colaboradores que o mesmo critério deveria ser adotado pela Comissão Diretora do PND, uma vez que “a análise do ativo e passivo da empresa foi pautado

pelas expectativas de mercado dos rendimentos futuros dos empreendimentos”. Como na avaliação da empresa são considerados aspectos de economia de mercado, o mesmo procedimento deveria ser adotado em relação aos meios de pagamento.

17.A sugestão não foi acatada na análise da questão, “pois se adotada, o Governo deixará de garantir títulos de sua própria emissão, afetando sua credibilidade, visto que estará dando inegável ‘calote’ no mercado”. (fl. 87).

“5) *Que nas próximas privatizações haja um estudo a nível de impacto setorial da seqüência das desestatizações a serem realizadas, sob a ótica da maximização dos resultados a serem obtidos*”.

18.Segundo o Grupo de Colaboradores, a venda de empresas mais rentáveis terem sido realizadas antes daquelas que estavam operando com prejuízo e necessitavam de investimento inicial, teria desvalorizado estas últimas. Como consequência, o Tesouro Nacional ficou prejudicado e a venda de algumas empresas foi frustrada devido à falta de interesse dos investidores.

19.Não foi apresentado análise desse fato.

“6) *Que sejam realizadas análises de risco, tendo como hipótese a possibilidade de, após as privatizações, os novos controladores decidirem pelo encerramento das empresas, ou as conjunturas de mercado levarem as mesmas a falência, e as conseqüências advindas destes fatos sobre o parque industrial e o desenvolvimento nacional.*”

20.O Grupo de Colaboradores alertou para as conseqüências que poderiam advir para o país no caso de serem realidade os fatos mencionados, uma vez que, por falta de planejamento de longo prazo, os cenários elaborados pelos avaliadores foram específicos para as empresas.

21.Examinando a questão, foi observado que o art. 174 da Constituição Federal estabelece que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

“7) *Que haja estudo de preços considerando a possibilidade de oligopolização do mercado.*”

22.Na análise do processo de privatização da COSIPA, o Grupo de Colaboradores lembrou que não foi considerada, pela Comissão Diretora do PND, a formação de oligopólios, que poderiam ser lesivos ao país.

23.A Analista observou que tal fato decorre da falta de planejamento da área governamental.

“8) *Que as estimativas dos valores atuais dos fluxos de caixa adotadas como base para o valor econômico da empresa sejam feitas levando-se em consideração, para a taxa de desconto, o custo de oportunidade do capital compatível com as projeções dos cenários.*”

24.”O GC apontou a falta de razoabilidade: a) para adoção de dois fluxos de caixa em um caso (Serviço A) e apenas um fluxo no outro (Serviço B), sendo que para o primeiro foi projetado um fluxo de base (associado à configuração apresentada, à época, pela empresa) e um incrementado (associado ao risco adicional de potencial investidor); e b) que os dois grupos de consultores trabalhem com critérios diferen-

ciados para a elaboração dos fluxos de Caixa. Acharam que a maneira mais apropriada foi a adotada pelo Serviço B, que trabalhou com fluxo de caixa único para cada configuração de investimento alternativo” (fl. 89).

25. Não foi apresentada análise desse fato.

“9) *Que seja colocado claro e transparentemente ao público em geral o resultado líquido esperado, seja ele de lucro ou prejuízo, o custo do processo de privatização (consultores e custos administrativos), a destinação das dívidas e da aplicação dos recursos arrecadados em moeda corrente.*”

26. A Analista apontou os arts. 6º e 11 da Lei nº 8.031/90 que prevêem a competência da Comissão Diretora do PND e do Governo em publicar relatório anual detalhado de suas atividades e resultados e dar ampla divulgação das condições adotadas no processo de privatização. Outras informações específicas ou ainda não previstas, dependeriam de modificação da legislação.

“10) *Que haja maior divulgação no sentido de democratizar o acesso ao controle acionário e atrair potenciais investidores, tanto nacionais quanto internacionais, tanto pequenos quanto grandes.*”

27. Na análise do processo de privatização da COSIPA, o Grupo de Colaboradores destacou que não houve ampla divulgação, principalmente para o público não especializado no setor siderúrgico, tornando difícil a participação do público em geral e dos investidores estrangeiros.

28. Não houve análise desse fato.

“11) *Que haja uma postura de marketing mais voltada para os potenciais de ganhos futuros e não para os erros passados.*”

29. O Grupo de Colaboradores observou que a privatização da COSIPA foi adiada em favor da privatização de suas concorrentes, CSN e USIMINAS, que apresentavam plantas mais modernas e novas, além de serem lucrativas.

30. Não houve análise desse fato.

“12) *Que haja compatibilidade dos dados dos editais, inclusive informando-se as conseqüências patrimoniais do não reescalonamento das dívidas não negociadas até o dia do leilão.*”

31. Segundo o Grupo de Colaboradores, houve inconsistência nos dados apresentados no Edital nº PND/A/2/93, de 2 de julho de 1993, que tratou da privatização da COSIPA. Como exemplo, foi mostrado o reescalonamento das dívidas que remanesceriam na COSIPA, no montante de US\$ 605,3 milhões, “sendo que as dívidas junto ao Governo do Estado de São Paulo, no valor de US\$ 243,6 milhões e junto à Prefeitura de Cubatão, no valor de US\$ 7,0 milhões, ainda não tinham sido consolidadas” (fl. 90).

32. Não houve análise desse fato.

33. À vista do exposto, concluiu a Analista com a proposta de revisão da Decisão nº 313/92, para que seja considerada ilegal a instituição do “prêmio de êxito” ou vantagem assemelhada e, por conseguinte, sua ilegitimidade, salvo se precedida de autorização legal, nos termos do art. 92 da Lei nº 8.666/93, bem como o envio de cópias do Relatório com as respectivas sugestões formuladas pelo Grupo de Colabo-

radores, excetuando a de nº 13, ao órgão gestor do Programa Nacional de Desestatização, BNDES, visando o aperfeiçoamento do referido programa, com as considerações indicadas na presente análise, se acolhidas; à Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados - Subcomissão Especial, para acompanhamento do PND, e ao equivalente setor do Senado Federal (fls. 90/91).

34. O Diretor da 1ª DT da 8ª SECEX comentou a análise efetuada na instituição do “prêmio de êxito” e nas sugestões do Grupo de Colaboradores, concordando com as conclusões parciais da Analista.

35. Quanto às sugestões não comentadas, o titular da 1ª Divisão examinou-as como se segue:

- na questão 5, esclareceu que as empresas menos rentáveis têm seu valor depreciado devido a suas próprias características e a aspectos de mercado do setor em que atuam, e não porque foram colocadas à venda depois que as mais rentáveis foram privatizadas. Potenciais compradores supostamente não comprariam empresas problemáticas se podem comprar outras rentáveis e com boa estrutura organizacional (fl.102).

- a questão 8 foi levantada diante da constatação, na privatização da COSIPA, que o cenário econômico adotado, de estabilização lenta e gradual, “tornava as taxas de desconto utilizadas muito altas e incompatíveis com as demais hipóteses e premissas adotadas nos estudos”. Afirma o Diretor que não há como serem próximas ou iguais a taxa de desconto e a taxa de juros reais, pois possuem determinantes e componentes distintos. Informa que a taxa sem risco da economia brasileira considerada na privatização da COSIPA foi de 17,51%, que era a média ponderada da remuneração das Notas do Tesouro Nacional, Série D, com correção cambial, enquanto que as taxas de desconto utilizadas no cálculo do valor econômico da empresa foram de 16% e 18%.

- para a questão 10, o Diretor mencionou que poucas pessoas ou grupos de pessoas possuem recursos financeiros suficientes para terem acesso ao controle acionário das empresas postas à venda. O art. 12 da Lei nº 8.031/90, com redação dada pela então Medida Provisória nº 1.481-42/96, estabeleceu a ampla divulgação das informações necessárias ao processo de privatização, mediante publicações no Diário Oficial e em jornais de grande circulação, inclusive atendendo ao investidor estrangeiro, se for o caso.

- em relação à questão 11, o titular da 1ª Divisão observou que o processo deve ser transparente e as informações devem ser passadas ao público, conforme preconiza o art. 12 da Lei nº 8.031/90, por isso tal sugestão não deve ser acolhida.

- na questão 12, o Diretor descreve os motivos que levaram o Grupo de Colaboradores a apresentar essa sugestão, esclarecendo que a divergência de valores dos Balanços se deve a diferentes taxas de câmbio e no Perfil de Endividamento está incluída dívida não contabilizada junto à FEMCO. Quanto ao reescalonamento de dívidas, em caso de não se efetivar tal ação, o fluxo de caixa estaria afetado negativamente, pois significaria desembolso imediato. Portanto, impõe-se desnecessária essa sugestão.

36.Foi, ainda, acrescentada a 13ª questão: “*Que haja um prazo maior entre a data de publicação do edital e a data do leilão, a fim de permitir que o Tribunal de Contas da União realize estudos mais profundos sobre a privatização.*” Como análise, foi informado que o assunto foi objeto de determinação na Decisão nº 355/93 - Plenário, a mesma que determinou o presente estudo, além de ser incorporada aos preceitos da Instrução Normativa - TCU nº 7/94.

37.Procedidos os exames, entende o Diretor que as sugestões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores não devem ser encaminhadas na forma proposta pela instrução da Analista, uma vez que várias delas já foram implantadas com o próprio desenvolvimento do PND e algumas não devem ser consideradas, conforme análise retro. Acrescenta que, se assim bem entender o Relator, os autos poderão ser enviados à 3ª DT da 9ª SECEX, especializada no acompanhamento dos processos de privatização, para análise.

38 .No caso de o Ministro-Relator entender desnecessária a preliminar sugerida, o autos seguirão com a seguinte proposta (fl. 108):

“I) considerar que depende de autorização em lei a instituição de prêmio de êxito, ou de quaisquer outras vantagens, nos editais lançados no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, a teor do disposto no art. 92 da Lei nº 8.666/93;

II) conhecer as sugestões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores, para negar-lhes seguimento; e

III) arquivar o processo.”

39.Por sua vez, o Sr. Secretário da 8ª SECEX considerou que, uma vez que se trata de estudo de legalidade da instituição do prêmio de êxito, à luz da legislação referente a licitações e contratos, não requer o aval da 3ª DT da 9ª SECEX. Acolheu a análise e as proposições do Sr. Diretor da 1ª DT, transcritas no parágrafo anterior (fl.110).

40.Encaminhados os autos à douda Procuradoria, conforme despacho de fl. 74, pronunciou-se o *parquet* “acerca da falta de amparo legal para a instituição do Prêmio de Êxito no âmbito do Programa Nacional de Desestatização”, endossando a proposta apresentada pela Unidade Técnica (fl. 112).

É o Relatório.

## V O T O

41.Os presentes autos foram constituídos a partir da Decisão nº 355/93 - Plenário, a fim de que fosse apresentado estudo a respeito da instituição do “prêmio de êxito” no âmbito do Programa Nacional de Desestatização e das sugestões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores para aperfeiçoamento dos processos de privatização.

42.Os estudos ficaram a cargo da 8ª SECEX que bem analisou as questões levantadas por ocasião do acompanhamento do processo de privatização da COSIPA.

## II

43. O Programa Nacional de Desestatização - PND foi criado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, com o objetivo de impulsionar as privatizações que já vinham ocorrendo no país durante a década passada.

44. Nessa nova fase, as empresas dos setores considerados estratégicos no modelo desenvolvimentista - siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, foram incluídas para venda de maneira significativa.

45. De 1991 a 1993, foram privatizadas as seguintes indústrias siderúrgicas: Usiminas, CSN, Cosinor, Piratini, Açominas, Acesita, COSIPA e CST.

46. Para as empresas do setor petroquímico, foram vendidas as participações minoritárias. O modelo de criação utilizado foi o tripartite, sendo firmado, nessa ocasião, o acordo de acionistas, em que as ações seriam oferecidas inicialmente aos sócios. A venda dessas participações foi concluída em 1996.

47. No caso das empresas de fertilizantes, cinco empresas foram privatizadas entre 1992 e 1994: Ultrafertil, Fosfertil, Goiásfertil, Arafertil e INDAG.

48. Encerrando a fase do setor empresarial, a Companhia Vale do Rio Doce foi alienada em 1997.

49. A partir de 1995, o PND passou a ser um dos principais instrumentos de reforma do Estado. Em um novo desenho, foram incluídas as estatais do setor de infra-estrutura - transporte, energia elétrica e telecomunicações, bem como o setor financeiro estatal.

49. As primeiras empresas a serem desestatizadas, nesse novo desafio, foram a Escelsa e a Light, em 1995 e 1996, respectivamente, na área de energia elétrica; no setor de transporte, seis malhas da Rede Ferroviária Federal foram a leilão em 1996 e 1997, e na área de telecomunicações, a desestatização ocorreu em 1998. Para o setor financeiro, o Banco Meridional foi privatizado em 1997.

## III

50. A Lei nº 8.031/90 foi regulamentada pelo Decreto nº 99.463, de 16 de agosto de 1990. Ambas apresentavam avanço em relação aos dispositivos que nortearam as privatizações anteriores, como a exigência de deliberação das Assembléias Gerais das empresas sobre o preço mínimo estabelecido para a venda; contratação de consultoria e auditoria por meio de licitações; possibilidade de criação de ações de classe especial do capital social das empresas a serem privatizadas, subscritas pela União, que teriam o poder de veto em certas matérias; avaliação feita por duas empresas (contratadas por licitação) e designação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES como gestor do Fundo Nacional de Desestatização.

51. Em 19 de janeiro de 1993, o Decreto nº 724 alterou o Decreto nº 99.463/90, com a introdução de alguns dispositivos, cabendo destacar a observância da utilização do método da projeção do fluxo de caixa operacional para definir o valor do

empreendimento e a preocupação com as questões ambiental, social e previdenciária, relacionadas com a empresa.

52. Em seguida o Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994, substituiu os anteriores e apresentou modificações como procedimento simplificado para o processo de desestatização nos casos de empresa de médio e pequeno porte, empresas negociadas em Bolsa de Valores, participações minoritárias e alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações da sociedade; participação do capital estrangeiro nas privatizações em até 100% do capital votante e vinculação dos recursos obtidos em moeda corrente.

53. A Lei nº 8.031/90 foi alterada pela Medida Provisória nº 1.481, reeditada 52 vezes. Na medida em que os fatos ocorriam, novas alterações eram incorporadas à MP, a fim de atender à condução do Programa. A lei de conversão é a de nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que foi regulamentada pelo Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998.

#### IV

54. Do acompanhamento do processo de privatização foram surgindo determinações por parte desta Corte, que resultaram em valiosas contribuições ao Programa Nacional de Desestatização.

55. Até 1991, esta Corte não tinha firmado instrumento próprio para análise dos processos de privatização. A primeira posição foi estabelecida em 28 de maio de 1991, Decisão sem número, apresentada pelo Ministro-Relator Luciano Brandão Alves de Souza, decorrente de representação da 8ª SECEX a respeito da adoção de procedimentos por parte do TCU para acompanhamento do PND. Em seguida, o Plenário reviu essa deliberação e firmou nova posição, pela Decisão nº 351/92. E, mais tarde, a Decisão nº 306, de 21 de julho de 1993, acrescentou item estabelecendo a manifestação do gestor do Fundo Nacional de Desestatização sobre despesas administrativas e valor de mercado das ações. A Instrução Normativa TCU nº 7, de 29 de novembro de 1994, consolidou os procedimentos para análise dos processos de desestatização. Finalmente, a Instrução Normativa TCU nº 27, de 2 de dezembro de 1998, hoje em vigor, que dispõe sobre o acompanhamento das desestatizações, abrangendo as privatizações e as concessões e permissões de serviços públicos.

56. Em meio ao acompanhamento desses processos, as questões foram surgindo e sendo motivos de determinação desta Corte ao BNDES, a fim de que fossem preservados a legalidade e a legitimidade na venda de empresas estatais. Assim foram constituídos os presentes autos, tratando de prêmio de êxito e de 13 sugestões e conclusões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores formado para examinar o processo de privatização da COSIPA.



57. Ao se contratar estudos para a determinação do preço mínimo de empresas, os serviços são divididos em “A” e “B”, cabendo a esse último não só a avaliação econômico-financeira da empresa, com todos os seus parâmetros, mas também a apresentação da modelagem de venda, a elaboração do edital de alienação e as reuniões técnicas com os prováveis compradores. Assim, é estabelecido como remuneração do contratado B um preço fixo pelo custo do serviço e um preço variável com base no valor obtido das ações.

58. O sucesso da venda da empresa depende da “modelagem”, que é a forma como a empresa vai ser reestruturada para ser vendida e as formas de pagamento, ambas visando obter o melhor preço. Daí é que surge o prêmio de êxito - uma porcentagem sobre o preço alcançado na alienação acionária da empresa.

59. A questão do prêmio de êxito foi levantada pela primeira vez na apreciação do processo de privatização da Companhia Siderúrgica de Tubarão - CST (TC-12.026/91-3). Nessa ocasião, tal remuneração pelo serviço foi considerada ilegal por falta de previsão no instrumento que regia as contratações de serviço à época, o Decreto-lei nº 2.300/86. Em pedido de reexame do Presidente do BNDES, esta Corte considerou-o legítimo, considerando a justificativa apresentada em que se invocava a omissão da legislação em relação ao referido pagamento.

60. Diante desse impasse, surgiu o presente processo para que se estudasse a questão, uma vez que a nova lei de licitações, além de não dar respaldo à remuneração variável na contratação de serviços, prevê pena de detenção ao agente que proporcionar vantagem, sem autorização legal, durante a execução de contratos com a Administração Pública (art. 92 da Lei nº 8.666/93). Nesse ínterim os processos de desestatização abordavam a polêmica, sem, contudo, se posicionar em definitivo sobre a questão objeto dos presentes autos.

61. A análise do pedido de reexame da Decisão nº 211/97 - Plenário, referente à privatização da Companhia Vale do Rio Doce, deu novo enfoque à questão, ao decidir que era válida a “comissão de colocação de ações” devida ao Consultor B pela elaboração dos estudos e execução dos serviços contratados, pois houve “esforço de venda” tanto do bloco de controle acionário quanto da oferta aos empregados e das ações pulverizadas. Porém, foi determinado ao BNDES que apresentasse “estudo detalhado sobre a forma de remuneração de entidades contratadas para os Serviços A e B, para que possa verificar a economicidade e a adequação da forma utilizada” (item 8.3 da Decisão nº 489/97 - TCU - Plenário).

62. Com a edição da Lei nº 9.491/97, a remuneração variável do Serviço B ficou legalizada. No parágrafo único do art. 18 está disposto:

*“Na contratação dos serviços a que se refere o inciso IV deste artigo, poderá o Gestor do Fundo estabelecer, alternativa ou cumulativamente, na composição da remuneração dos contratados, pagamento a preço fixo ou comissionado, sempre mediante licitação.”*



63. Por sua vez, o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, reforçou a intenção do legislador, estabelecendo no art. 26, inciso II:

*“Art. 26. Serão ressarcidas pelo titular do RDA ou pelo titular das quotas do capital de sociedade incluída no PND, os gastos com serviços de terceiros incorridos pelo Gestor do FND, ou por órgãos da Administração direta ou indireta responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização e relativos a:*

*I.....*

*II. corretagem e preço de serviços de empresa de consultoria técnica, auditoria ou de outro ramo de atividade necessários à execução do projeto de desestatização da sociedade;”*

64. Tendo em vista a autorização em lei para pagamento comissionado a contratos pelos serviços de consultoria e auditoria, no âmbito do PND, cabe a esta Corte acatar o intitulado “prêmio de êxito”, inserto nos editais de desestatização, porém sem prejuízo do cumprimento, pelo BNDES, da determinação constante no item 8.3 da Decisão nº 489/97 - TCU - Plenário, comentada no parágrafo 61 retro.

65. Quanto às sugestões apresentadas pelo Grupo de Colaboradores, não há como acatá-las, pois, como bem analisado pela Unidade Técnica, os questionamentos já foram implantados pelo PND ou devem ser desconsiderados.

Assim, diante do exposto e com escusas por dissentir parcialmente dos pareceres exarados nos autos, Voto para que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator.

Trata-se de apartado do processo TC-014.183/92-7, cuja instauração foi determinada pela Decisão n 353/93 - Plenário, que estabeleceu em seu item 8.3 “... a constituição de processo apartado, com posterior designação de relator, objetivando o estudo, pela 8 IGCE, com vistas à futura decisão do Plenário, não só da questão envolvendo a instituição do denominado PRÊMIO DE ÊXITO nos editais lançados no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, após a edição da Lei n 8.666/93, como também das sugestões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores visando ao aperfeiçoamento do referido Programa” (fl. 1)

Em despacho à fl. 74, o Exm Ministro-Relator PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA encaminhou o processo à 8 SECEX, com vistas ao cumprimento da Decisão supramencionada e posterior audiência desta Procuradoria.

Instruindo os autos (fls. 97/108), o Diretor da 8 SECEX efetuou o exame de todas as 13 (treze) sugestões do Grupo de Colaboração e concluiu pelo seu não-

acolhimento. Quanto ao referido Prêmio de Êxito, a Unidade Técnica posicionou-se pela sua ilegalidade, ante o que dispõe o art. 92 da Lei n.º 8.666/93.

Verifica-se que a instrução do Diretor, endossada, no mérito, pelo Titular da Unidade Técnica, examinou minuciosamente as sugestões do Grupo de Trabalho, comentando-as uma a uma. Na conclusão restou assente que algumas já se encontram implementadas no PND e outras não merecem prosperar seja por incompatibilidade com a conjuntura econômica atual, seja por singela inexecutabilidade. Tais sugestões encontram-se, em linhas gerais, no campo da macroeconomia, tendo a SECEX dispensado especial atenção em seu exame, inclusive em cotejo com a política econômica que vem sendo utilizada pelo Ministério da Fazenda, BNDES e Banco Central do Brasil, utilizando-se, ainda, de dados das contas do próprio Governo Federal e dos processos de privatização já realizados no âmbito do PND, de sorte que se mostram desnecessários maiores comentários.

Acerca do exame de legalidade do referido Prêmio de Êxito, além da constatação de sua incompatibilidade com o disposto no art. 92 do estatuto de licitações e contratos, cabe, ainda, alusão ao princípio da legalidade que deve nortear os atos administrativos, acerca do qual discorre o Administrativista Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 20.ª Edição, Editora Malheiros, pág. 82/83):

*“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar (...).*

*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’*” (sublinhado).

Nesse sentido, encontram-se o atos do administrador público completamente adstritos aos termos legais.

Ressalte-se que, no exame do recurso interposto pelo BNDES à referida Decisão, esta Procuradoria, na voz do ilustre Procurador-Geral, Dr. FRANCISCO DE SALLES MOURÃO BRANCO, firmou seu entendimento sobre a matéria, quando se pronunciou, oralmente, no sentido de que *“a lei não prevê tal prêmio de êxito”* e que *“em matéria de Direito Administrativo, a despesa pública se rege pelo princípio da legalidade, vale dizer, qualquer despesa pública há que ter respaldo em preceito legal que a autorize, não prevalecendo, sob esse aspecto, o princípio da discricionariedade, que, no caso, a nosso ver, data vênua, está a ser confundida com arbítrio”* (Decisão n.º 313/92-Plenário, Ata n.º 28/92).

Por todo o exposto, ante a honrosa audiência promovida pelo Ministro-Relator, este representante do Ministério Público mantém a posição já manifesta deste *parquet* acerca da falta de amparo legal para a instituição do Prêmio de Êxito no âmbito do

Programa Nacional de Desestatização, endossando a proposta de mérito da 8ª SECEX (fls. 97/110), inclusive no que se refere às sugestões do Grupo de Colaboradores.

### DECISÃO Nº 342/99 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC nº 012.579/93-9
2. Classe de Assunto: VII - Estudo a respeito da instituição de “prêmio de êxito”, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: 8ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. considerar legal, diante do disposto na Lei nº 9.491/97, o pagamento de vantagem intitulada “prêmio de êxito” aos contratados, mediante licitação para a execução de serviços de consultoria ou auditoria no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, sem prejuízo do cumprimento, pelo BNDES, do item 8.3 da Decisão 489/97 - TCU - Plenário;
  - 8.2. conhecer as sugestões oferecidas pelo Grupo de Colaboradores para negar-lhes seguimento; e
  - 8.3. arquivar o presente processo.
9. Ata nº 22/99 - Plenário
10. Data da Sessão: 09/06/1999 – Ordinária
11. Especificação do *quorum*:
  - 11.1 Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Vilaça, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

Iram Saraiva  
Presidente

Valmir Campelo  
Ministro-Relator

---

1. Publicada no DOU de 22/06/99.

---

## STN – SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS CONTRA A UNIÃO

### Relatório de Auditoria

---

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo II - Classe V - Plenário

TC 014.521/97-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional - STN

Responsável: Eduardo Augusto Guimarães

*Ementa: - Relatório de Auditoria decorrente de Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Securitização de créditos contra a União amparados em decisões judiciais. Deficiência dos controles administrativos no âmbito do antigo Departamento do Tesouro Nacional/SFN. Improriedades verificadas: liquidação dos títulos em prazo inferior ao previsto para o pagamento dos precatórios; ausência de renegociação com os credores com vistas a reduzir o valor devido pelo União; e ausência de verificação da regularidade fiscal e previdenciária dos celebrantes dos contratos com a União. Audiência do responsável. Magnitude dos valores envolvidos nos processos de securitização de créditos extrajudiciais. Determinação à Unidade Técnica para efetivação de estudos visando à realização de auditoria específica nos processos atinentes à securitização de créditos extra-judiciais. Comunicação ao solicitante dos resultados já alcançados.*

### RELATÓRIO

Na Sessão de 06/08/1997, este Plenário, apreciando Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, determinou à 7ª SECEX que, quando da realização de auditoria já programada junto à Secretaria do Tesouro Nacional, fossem “verificados, nos processos de securitização de créditos com a União resultantes de acordos judiciais, desde 1991, os seguintes pontos:

- a) o embasamento legal dessas operações;
- b) se os créditos eram decorrentes de sentença líquida e efetivamente devidos pela União;
- c) em caso contrário, se o valor dos créditos foi apurado de forma apropriada, por quem de direito, constando do processo documentação comprobatória

suficiente e adequada, inclusive o competente contrato extinguindo a reclamação judicial;

d) se os beneficiários dos créditos que formalizaram contratos com a União estavam previamente hábeis para contratar com a União, quites com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, antes da assinatura dos contratos;

e) se esses processos de reconhecimento dos créditos contra a União passaram pelo crivo do Sistema de Controle Interno do Poder” (TC-003.900/97-5, Decisão nº 463/97, Ata 30/97).

Realizada a Auditoria, os AFCEs Conrado Vargas Neto e Ana Paula Silva da Silva elaboraram o Relatório de fls. 04/32 dos presentes autos, o qual, pela riqueza de informações que apresenta, é transcrito a seguir:

“Os trabalhos abrangeram os processos judiciais e extrajudiciais de securitização ocorridos entre janeiro de 1991 e outubro de 1997.

As informações foram obtidas mediante as solicitações constantes do Volume I (fls. 02 a 16) e, em especial, pelo exame dos processos relacionados nos itens 5 e 6 deste relatório. Esclarecemos que todos os processos decorrentes de decisão judicial, envolvendo ou não precatórios judiciais, foram examinados pela equipe, enquanto os demais foram examinados por amostragem, tendo sido levado em conta a natureza e o valor do ativo envolvido.

### 3.LEGISLAÇÃO BÁSICA APLICADA À SECURITIZAÇÃO

<i>Identificação</i>	<i>Data</i>	<i>Assunto</i>	<i>Alterações sofridas</i>
<i>Decreto 1.907</i>	<i>17.05.96</i>	<i>Altera o art. 4º do D. 1.647/95 (c/a redação D. 1785/96)</i>	
<i>Decreto 1.785</i>	<i>11.01.96</i>	<i>Altera D. 1647/95</i>	<i>Redação do art. 4º alterada p/ D. 1907</i>
<i>Decreto 1647</i>	<i>26.09.95</i>	<i>Regulamenta as Leis 7862/89, 8029/90, 8031/90, 8.250/91</i>	<i>. art. 4º - alterado D. 1907 . alterada p/ Decreto 1785</i>
<i>MP nº 841</i>	<i>19.01.95</i>	<i>Altera a L. 8031/90</i>	
<i>Decreto nº 1204</i>	<i>29.07.94</i>	<i>Altera e Consolida a regulam. Da L. 8031/90</i>	
<i>Lei 8897</i>	<i>27.06.94</i>	<i>Dispõe s/ a renegociação das dívidas das entidades extintas p/ L. 8029/90</i>	
<i>Resolução BC 2062</i>	<i>12.04.94</i>	<i>Conversão em investimento no PNA de créditos externos.</i>	
<i>Decreto 1104</i>	<i>05.04.94</i>	<i>Dá nova redação ao art. 1º, Decreto 348/91.</i>	

<i>Decreto 1068</i>	<i>02.03.94</i>	<i>PNA x Participações societárias minoritárias.</i>	
<i>Lei 8727</i>	<i>05.11.93</i>	<i>Consolidação e reescalonamento de dívidas internas.</i>	
<i>Decreto 578</i>	<i>24.06.92</i>	<i>Lançamento de TDA</i>	
<i>Portaria 82 - SFN</i>	<i>14.05.92</i>	<i>Moedas de privatização.</i>	
<i>Portaria 50 - SFN</i>	<i>20.03.92</i>	<i>Subdelegação de atribuições ao DTN</i>	
<i>Lei 8388</i>	<i>30.12.91</i>	<i>Diretrizes p/ consolidação e reescalonamento de dívidas da Adm.</i>	
<i>Decreto 348</i>	<i>31.11.91</i>	<i>Dispõe s/ obrigações de caráter financeiro das entidades liquidadas ou em extinção.</i>	<i>- art. 1º - nova redação Decreto nº 1104/94. -- art.2º - sub-delegação das atribuições p/ DTN-Portaria SO/92</i>
<i>Lei 8.250</i>	<i>24.10.91</i>	<i>Dispõe s/ o PND</i>	<i>regulamentado p/ D. 1647/95</i>
<i>Portaria SFN 1.158</i>	<i>06.09.91</i>	<i>Utilização de moeda de privatização no PND</i>	
<i>Portaria SFN 1.127</i>	<i>31.07.91</i>	<i>Utilização de moeda de privatização no PND</i>	
<i>Lei 8197</i>	<i>27.06.91</i>	<i>L. das Transações</i>	
<i>Portaria MF 263</i>	<i>22.04.91</i>	<i>Títulos de crédito da dívida interna x PND</i>	
<i>Decreto 3</i>	<i>11.01.91</i>	<i>Obrigações de caráter financeiro das liquidantes e em extinção</i>	
<i>Lei 8.031</i>	<i>12.04.90</i>	<i>Cria o PND</i>	<i>Alterada p/ MP 841/95 e p/ Dec. 1204/94</i>
<i>Lei 8.029</i>	<i>12.04.90</i>	<i>Extinção de dissolução de entidades da AP</i>	<i>- Lei 8.897, dispõe s/ negociação das entidades governamentais. Esta lei extinguiu Dec. 03/91, obrigações de caráter financeiro das entidades liquidadas ou em extinção</i>
<i>Lei 7976</i>	<i>27.12.89</i>	<i>Refinanciamento p/ União da Dívida externa</i>	

<i>Resolução SF 96</i>	<i>15.12.89</i>		<i>Regulamentada p/ D. 1647/95</i>
<i>Lei 7.862</i>	<i>30.10.89</i>	<i>Absorção p/ União de obrigações da Nuclebrás e subsidiárias, Infaz, BNCE e RFFSA</i>	
<i>Lei 7614</i>	<i>14.07.87</i>	<i>Autoriza operações de crédito à conta e risco da União</i>	
<i>Aviso 030</i>	<i>29.08.83</i>		
<i>Decreto-lei 1647</i>	<i>18.12.78</i>		
<i>CMN 3401</i>	<i>1987</i>	<i>Programa de apoio financeiro a Estados e Mun. - criação de unidade de crédito</i>	
<i>Tabela Comercial</i>	<i>Dólar 01/70 a 07/95</i>		

#### 4. SECURITIZAÇÃO DE DÍVIDAS PÚBLICAS

A Secretaria do Tesouro Nacional responde atualmente pela renegociação de dívidas vencidas e vincendas decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, das entidades que tiveram ou venham a ter obrigações assumidas pela União, por força de lei.

Além disso o Tesouro Nacional renegocia as dívidas da União, vencidas e não pagas, ou a serem por ela honradas, em virtude da prestação de garantia a órgãos e entidades sobre os quais detenha controle direto ou indireto.

A quase totalidade dessas dívidas se origina de contratos com pendências para o seu encerramento, tendo como principais credores os sistemas bancários oficial e privado, fornecedores, empresas prestadoras de serviços e empreiteiras.

Nesse contexto, a Securitização de Dívidas envolve necessariamente a renegociação dos referidos passivos, envolvendo a repactuação das condições previstas nos contratos originais, com características quase sempre heterogêneas e pertencentes a diferentes credores.

Essa renegociação das dívidas vencidas e não pagas tem como mecanismo subjacente a novação contratual. Para os credores, o processo apresenta como principal vantagem a recuperação da liquidez de seus ativos.

Do ponto de vista do governo a securitização permite a mudança na forma de pagamento desses créditos, que de uma forma ou outra deveria ser realizada com recursos orçamentários. Com a securitização o pagamento desses créditos pode ser feito, em tese, com títulos com prazos alongados de resgate.

Esse processo exige o cumprimento de algumas etapas definidas pela Portaria da Secretaria da Fazenda Nacional nº 82/92 (Vol I, fl. 62), que se iniciam com o exame da documentação correspondente às obrigações.

Segundo o artigo 3º da referida portaria a declaração da certeza, liquidez e da exigibilidade dessas obrigações deve ser atestada pelo liquidante, inventariante ou administrador responsável, acompanhada de manifestação do Conselho Fiscal, e finalmente manifestação da auditoria interna ou, na sua falta, da Secretaria de Controle Interno atestando a regularidade das contratações.

A Portaria em seu art. 3º, inciso II, prevê que o devedor principal deveria encaminhar documentos comprobatórios das dívidas contratuais a serem securitizadas, no entanto essa responsabilidade recaiu frequentemente sobre o liquidante das empresas e órgãos extintos.

Com essa estrutura a responsabilidade pela comprovação da exatidão, certeza e liquidez do valor da dívida a ser securitizada recaiu apenas sobre o devedor principal (liquidante) e o Conselho Fiscal, cabendo à STN renegociar esses valores, emitir os títulos e receber a quitação da dívida. Assim, havia apenas dois níveis de controle para o reconhecimento de cada crédito, todos os dois vinculados ao órgão ou empresa liquidada. Não há uma opinião externa que ratifique essas declarações, principalmente decorrente de uma auditoria para atestar a fidedignidade das informações prestadas pelos credores e aquelas constantes dos demonstrativos do devedores.

O Controle Interno tinha a atribuição de atestar apenas a regularidade das contratações, mas não a certeza e liquidez dos créditos, que em sua maioria refere-se a dívidas antigas e de cálculos complexos.

A previsão de que existindo órgão de auditoria interna na entidade devedora esse deveria atuar opinando pela regularidade das contratações. Essa atribuição esbarra nas dificuldades operacionais e de pessoal inerentes a esses órgãos, uma vez que com a extinção das entidades e realocação dos funcionários o setor de auditoria interna das empresas ficava restrito a poucos funcionários. Para se ter uma idéia, apenas no levantamento dos débitos da extinta Sunaman cada um dos credores (mais de 13 bancos) contrataram uma empresa de auditoria independente.

Além disso, essa responsabilidade de atestar os débitos foi delegada novamente a órgão vinculado a entidade liquidada/extinta, sem a previsão da interveniência opiniões externas à entidade.

Entendemos que é preciso a Secretaria do Tesouro Nacional definir órgão ou unidade para que ratifique e confirme a certeza e liquidez dos débitos apresentados no processo de securitização.



Continuando, a celebração dos contratos que resultarem da renegociação das dívidas fica condicionada a parecer favorável da STN e da PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que avaliam principalmente os procedimentos legais e a oportunidade da operação.

Com a instituição do Programa Nacional de Desestatização - PND, Lei nº 8.031, de 12/04/90 (fls. 78 a 83, Vol. I), houve a definição de diversas formas de pagamento para as alienações previstas no Programa (moedas de privatização). No artigo 16 e incisos, em uma interpretação literal do artigo, não contemplou a utilização de dívidas contratuais e judiciais existentes contra a União no processo de privatização.

Em 11/01/91, com a edição do Decreto nº 3 (fls. 76 e 77, Vol. I), houve a autorização para que o então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento negociasse o refinanciamento e reescalonamento das obrigações, de caráter financeiro, vencidas e vincendas, contraídas pelas entidades listadas na Lei nº 8.029/90 (fls.84 a 89, Vol.I).

Nesse decreto cabia à Secretaria da Fazenda Nacional negociar e estabelecer os termos e as condições sob as quais a União assumiria as obrigações.

Posteriormente, com o advento da Portaria MEFP nº 263/91 (fl.75, Vol. I), houve a autorização para a utilização de títulos e créditos da dívida interna como moeda de privatização.

Essa autorização, no entanto, deveria ter sido editada por lei ou medida provisória, já que esta definição já havia sido prevista no art. 16 da Lei 8.031/90.

Na Portaria nº 263/91 foi atribuída ao DTN - Departamento do Tesouro Nacional a verificação da certeza, liquidez e exigibilidade dos referidos créditos, o que seria uma melhor alternativa em relação ao que prevê hoje a Portaria 82/92.

Seguindo a rotina de ajustes periódicos dos normativos relacionados ao processo de securitização, foi editada a Portaria nº 1.127/91 (fl. 72, Vol. I), em 31/07/91, que ampliou a documentação necessária para o enquadramento de créditos contra a União no âmbito do PND, prevendo o encaminhamento pelos credores dos seguintes documentos :

- a) certificados representativos dos créditos;
- b) documento comprobatório de reconhecimento do crédito pelo devedor principal, explicitando o valor em moeda corrente na data-base da sua conversão em moeda de privatização;
- c) declaração específica que informe a regularidade e titularidade do crédito.

A Portaria é frágil ao requerer apenas do credor os documentos necessários para dar entrada ao processo de securitização. Rotina que poderia estar sujeita a fraudes.

Essa Portaria ainda restringiu em seu artigo 1º, § 4º, a utilização de créditos sobre os quais estivesse pendente demanda judicial ainda não transitada em julgado.

Nesse mesmo ano foi editada, em 06/09/91, a Portaria nº 1.158/91 (fl. 71, Vol. I), que revogou a Portaria nº 1.127/91, mantendo a estrutura anterior e fazendo alguns ajustes de tramitação de documentos, devendo estes serem encaminhados inicialmente à SFN e não à Procuradoria da Fazenda Nacional, como inicialmente previsto na Portaria nº 1.127/91.

Como vimos, a normatização sobre a utilização dos créditos existentes contra a União no processo de privatização estava sendo regulado por meio de Portarias da SFN. Essa situação de falta de uma lei reguladora e disciplinadora dessas operações veio a ser amenizada com a edição da Lei nº 8.250/91 (fl. 70, Vol. I), de 24/10/91, que interpretou de forma mais abrangente o artigo 16 da Lei 8.031/90, no que diz respeito aos ativos passíveis de utilização no PND. Assim, permitiu de forma clara a possibilidade de utilização de créditos contratuais e judiciais no PND.

Atualmente, sobre essa matéria, está em vigor o Decreto nº 1.647/95 (fl. 23 e 24, Vol. I), de 24.09.95, que trouxe algumas alterações em relação ao Decreto 348/91 (fl. 68, Vol. I), de 24.11.91.

O Decreto 1.647/95 traz melhorias em seu texto, como exigência de parecer conclusivo da STN, ou seja, a STN deveria se pronunciar favoravelmente ou não à operação. Essa exigência é salutar se lembrarmos que não era exigida nas Resoluções do Senado que previam a emissão de pareceres pelo Banco Central relacionados à solicitação de Estados e Municípios para emissão de títulos para pagamento de precatórios judiciais.

Além disso, o decreto determina que cabe à PGFN a elaboração dos termos contratuais, limita o prazo para a liquidação dos ativos dados em permuta de créditos judiciais, não podendo esse prazo ser inferior ao previsto para o pagamento dos precatórios (art. 5º, § 2º).

O Decreto 1.647 exige também a apresentação pelos credores das certidões negativas de débito (FGTS, INSS, Receita Federal e da Dívida Ativa), como condição para receber da União créditos securitizados.

Regulando também esta matéria ainda existe a Portaria SFN nº 82/92, de 14/05/92 (fl. 62, Vol. I), que elencou os seguintes princípios:

Poderão ser utilizados como moeda de privatização:

- a) créditos vencidos contra a União;
- b) créditos vencidos contra entidades controladas direta ou indiretamente pela União, a serem por ela honrados em decorrência de garantia;

. somente poderão ser utilizados créditos líquidos e certos que tenham sido objeto de renegociação junto ao DTN, vencidos até 31.12.95 (redação dada pelo art. 4º do Decreto 1.647/95);

. os créditos representados por título judicial não terão a limitação do prazo de 31.12.91;

. dos instrumentos contratuais deverá constar cláusula prescrevendo que o detentor do título judicial se compromete a requerer em juízo a desistência da ação judicial e sua baixa;

Devem ser apresentados ainda:

a) pelo titular dos créditos:

a1) os instrumentos contratuais ou outros documentos que comprovem seus direitos creditórios;

b) pelo devedor principal:

b1) os instrumentos contratuais ou outros documentos comprobatórios das obrigações correspondentes aos créditos de que trata esta Portaria, acompanhados de declaração formal quanto à sua exatidão;

b2) manifestação do Conselho Fiscal;

b3) manifestação da Auditoria Interna ou, na sua ausência, da Secretaria de Controle Interno do Ministério supervisor, atestando a liquidez, certeza e exigibilidade das obrigações correspondentes aos créditos de que trata esta Portaria, bem como a regularidade das contratações.

c) a celebração dos contratos que resultarem da renegociação ficam condicionados a:

c1) parecer favorável do DTN;

c2) parecer favorável da PGFN;

Quanto ao item “b –2” a Ciset levantou a questão de que atestar a certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos trata-se de ato de gestão. No entanto essa atribuição permanece no Decreto 1.647/95 em seu artigo 1º.

No último item observamos que qualquer obstáculo levantado pelo DTN ou pela PGFN impedirá a concretização do acordo de renegociação, remetendo os créditos amparados por decisão judicial para a fila dos precatórios e os outros para uma outra solução administrativa que não fosse a securitização da dívida.

#### 4.1 CONTROLES INTERNOS UTILIZADOS PELA STN/CODIP

Para este item foi apresentado um Manual de Procedimentos e Rotinas criado pela CODIP-Coordenação da Dívida Pública para permitir que as funções

atribuídas àquela coordenação pudessem ser desenvolvidas por qualquer funcionário, impedindo o monopólio do conhecimento.

Esse manual dispõe sobre as atividades de cada divisão da CODIP (Diret/Dipub/Dipec/Didiv) indicando suas atribuições e rotinas vinculadas a cada procedimento.

No caso da DIRET – Divisão de Renegociação de Dívidas da União, o Manual detalha as rotinas a serem seguidas com base na legislação vigente e nas necessidades internas.

Dessa forma, no capítulo relacionado à dívida contratual, há rotinas para serem seguidas quando da análise de dívidas da administração direta, assumidas por força de lei e decorrentes de ação judicial com as fases de estudo, negociação e formalização (fls. 154, Vol. I).

Esse manual é um avanço se levarmos em consideração o Relatório de Auditoria nº 017/94, de 16.03.94, da Ciset do MEFP, que relatou concentração das atribuições mais importantes e a falta de um manual de rotinas que democratizasse o conhecimento dos trabalhos da Secretaria. Registrou, ainda, que alguns processos de securitização concretizados pela SFN haviam desaparecido, não permitindo àquele órgão verificar a economicidade, oportunidade e legalidade daquelas operações. Esse fato está sendo analisado no TCU no âmbito do TC/013.329-94-4. Naquela oportunidade a Ciset não fez referência a qualquer manual de rotinas interno, comprovando a recente adoção desse manual.

Não obstante a elaboração do manual das rotinas internas, alguns procedimentos não podem ser realizados por qualquer funcionário. Um exemplo disso são as rotinas relacionadas à atualização de planilhas de dados mantidas em microcomputador. Essas planilhas controlam o estoque de títulos securitizados, a sua atualização monetária, ativos utilizados na privatização entre outras funções.

Essas planilhas em sua maioria tratam de dados gerenciais importantes para o trabalho da STN, e a sua operação não é simples. Informações novas devem ser lançadas em células específicas de cada planilha e alguma falha na operação pode provocar perda de dados, fórmulas e ligações com outras planilhas.

Esses dados são mantidos em planilhas, segundo a CODIP, de forma temporária até a conclusão de um sistema pelo SERPRO que virá a atender a maior parte das necessidades daquela coordenação. Não identificamos, no entanto, a existência de procedimentos rotinizados quando da utilização dessas planilhas, bem como normas de segurança das informações e esquemas de cópias de segurança (Backups).

Dando prosseguimento em nossos trabalhos solicitamos os processos administrativos que autorizaram a emissão de ativos relacionados a créditos judiciais e por amostragem de outros demais ativos. Dentre estes últimos solicitamos os processos relacionados aos ativos SOTV10901 e SOTV911001, conforme solicitação nº 03/97(fl. 08, Vol. I).

Foi encaminhado à Equipe um dossiê com uma coletânea de ativos e alguns documentos, que teria o intuito de reconstituir em parte os processos originais. No entanto, os documentos incluídos naquele dossiê eram em sua maioria a declaração do credor informando o total devido pela União, além de ofícios da SFN solicitando o registro dos títulos securitizados junto à CETIP - Central de Liquidação e Custódia. Nessa análise ficou inexplicado o fato de que os documentos como os pareceres da SFN e da PGFN não foram anexados, já que eram documentos de responsabilidade do próprio Ministério da Fazenda.

O extravio de um processo pode até ser entendido como uma falha excepcional, mas o de 14 processos é algo que chama a atenção. Uma ocorrência que deveria ser um fato isolado, passou a ser rotina dentro da SFN demonstrando a falta de controle da Secretaria e a precariedade do seu sistema de protocolo e de sua atualização, prejudicando a administração e tramitação dos processos administrativos daquela Secretaria. A falta desses processos impede os controles interno e externo verificarem se os procedimentos de securitização foram concretizados dentro da legalidade, oportunidade, economicidade e moralidade das operações.

Esse fato, por si só, caracteriza operações realizadas sem embasamento legal, sem autorização, sem apuração da certeza e liquidez dos valores pagos, sendo passível de instauração de Tomada de Contas Especial-TCE. Qualquer tentativa de explicar o desaparecimento dos processos com afirmações de que uma vez que os títulos foram emitidos, com certeza houve previamente a devida verificação dos valores pagos pelo Tesouro Nacional e por isso não necessitariam ser verificados pelo controle.

Se esse argumento fosse válido, poderia este Tribunal vir a aceitar que os administradores públicos não apresentassem os documentos relativos a uma licitação, informando apenas que se o produto foi comprado com certeza houve o devido procedimento licitatório.

Como esse assunto está sendo tratado no TC-013.329/94-4, não será objeto de questionamento neste trabalho, ficando apenas o registro da incrível falta de controle que existia na Secretaria da Fazenda Nacional – SFN, quando responsável pela securitização das dívidas da União.

Por fim, esta equipe identificou a dificuldade que a Secretaria do Tesouro Nacional tem em obter os números e a localização dos processos administrativos relacionados à securitização. No Ofício nº. 514/97, da 7ª Secex, fls. 002,

vol. I, reiterado pelo Ofício nº 590/97 (fl. 004, Vol. I), de 28.11.97, é solicitado a STN que informe os números dos processos administrativos de cada ativo securitizado. Essa informação até o fechamento do presente relatório ainda não havia sido encaminhada ao TCU.

Essa falta de controle deve-se ao precário sistema de controle de processos que permite pesquisas apenas pelo número do processo não sendo possível pesquisar/localizar processos pelo assunto, interessado, responsável e órgãos vinculados. É imprescindível que seja possível localizar os processos de forma rápida, identificando a fase administrativa que se encontra, bem como a responsabilidade quando do extravio de algum processo.

#### 4.2 NATUREZA DOS CRÉDITOS PASSÍVEIS DE SECURITIZAÇÃO

Nos termos da legislação em vigor, somente poderiam ser securitizados os créditos líquidos e certos que tivessem sido objeto de renegociação junto ao Departamento do Tesouro Nacional (Portaria 82, de 14/05/92).

Quando se fala em direito líquido e certo quer-se significar que já houve uma adequada interpretação a seu respeito, tornando-o, pois, incontroverso, incontestável. “O direito é certo desde que o fato seja certo; incerta será a interpretação, mas esta se tornará certa mediante a sentença, quando o juiz fizer a aplicação da lei ao caso concreto controvertido” (Temer, Michel in Elementos de Direito Constitucional, 7ª edição, pág.185.)

Assim, no dizer de Carlos Maximiliano, “é o direito translúcido, evidente, acima de toda dúvida razoável, apurável de plano, sem detido exame, nem laboriosas cogitações.” (Parecer, no Jornal do Comércio de 28.8.1934, apud Castro Nunes, “Do Mand. De Seg.”, pág.89).

No mesmo sentido manifestou-se a Suprema Corte a respeito: direito líquido e certo “é aquele contra o qual não se podem opor motivos ponderáveis e sem meras alegações, cuja improcedência se reconhece imediatamente, sem necessidade de detido exame” (Acórdão de 22.11.35 e de 14.08.36, mand. de seg. nº 280, Relator Min. Bento de Faria).

Na caso dos créditos judiciais estes estavam amparados por decisão judicial e/ou por precatório, este último indicando o valor devido.

Os créditos extrajudiciais devem estar amparados pelos instrumentos contratuais, declaração do liquidante e do Conselho Fiscal atestando a liquidez e certeza dos créditos contra a União, bem como documento da auditoria interna, e na sua falta, da Ciset, quanto à regularidade das contratações.

Nem sempre apenas essas etapas foram cumpridas, havendo, ainda, a participação de grupos de trabalho no processo de apuração dos créditos, devido a profusão de documentos a serem analisados, bem como a diversidade de

credores e datas. Isso pode ser observado nos processos de securitização dos créditos da Sunaman e da Siderbrás por exemplo.

## 5. PROCESSOS JUDICIAIS

São considerados judiciais os processos originários de decisão judicial. Dentre esses, há os já inscritos em precatório para pagamento e aqueles que somente possuem decisão final de mérito, atestando certeza de direito contra a União.

Diante da disposição do art. 100 da Constituição Federal e do art. 730, II do Código de Processo Civil Brasileiro, há que se fazer alguns questionamentos sobre a securitização de dívidas contra a União fundadas em decisão judicial.

Assim dispõe o art. 100 da Constituição Federal a respeito do Precatório:

“À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”

Por outro lado, o Código de Processo Civil estabelece que:

“Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10(dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.”

O Precatório é o meio usado para pagamento de título de crédito originário de decisão judicial, que objetiva a liquidação de dívidas da União ou entidades controladas por ela direta ou indiretamente.

Expedido o precatório, a Constituição prevê no §1º do art. 100, que se faça a atualização monetária até 1º de julho do exercício, utilizando-se para tanto tabela de correção publicada pelo Conselho da Justiça Federal, para sua inclusão OBRIGATÓRIA no orçamento do exercício seguinte.

Incluído no orçamento do exercício, o valor do precatório que será pago é o atualizado até 1º de julho do exercício anterior, nominalmente, sem qualquer alteração.

Os pagamentos dos precatórios ocorrem OBRIGATORIAMENTE na ordem de entrada no Tribunal, sendo dada preferência unicamente aos de natureza alimentícia.

Após o pagamento do primeiro precatório, o credor da União pode fazer outra petição, na vara de origem, para que a União efetue o pagamento da correção monetária entre a data da atualização para entrada no orçamento e a data do efetivo pagamento.

Em que condições, então, a securitização de dívidas decorrentes de decisão judicial não infringiria a Constituição Federal, não configurando burla à fila dos precatórios?

A legislação específica (Decreto 1.647/95, 1.785/96 e Portaria SFN 82/92) aponta a renegociação como o caminho possível para o afastamento do precatório como instrumento de pagamento de dívidas contra a União decorrentes de decisão judicial.

Quando se fala em renegociação há que se abordar, necessariamente, vantagens financeiras para a União; redução do valor da dívida a ser paga.

Em nosso entender, pretender que tão-somente a substituição de valor em espécie por igual valor em título justifique a fuga ao precatório é, em última instância, privilegiar aqueles que podem abdicar de receber seus créditos em moeda corrente; é desfavorecer os que não têm poder econômico bastante para submeter-se à imposição da União, caso desejem receber seus créditos antes da data prevista do precatório.

A tese é reforçada quando se tem em mente que os títulos, em princípio, podem ser utilizados no Programa Nacional de Desestatização ou negociados no mercado secundário, nesta hipótese com grande deságio, sendo que esse não é o interesse da maioria dos credores. Essa permuta de dívida por títulos privilegiou uma minoria com interesses diretos na privatização de empresas estatais. Destaque-se que no período auditado somente seis processos de securitização desta natureza foram apresentados pela STN, cinco tiveram seus créditos securitizados com a emissão do ativo JUST920116 e um com a emissão do ativo SUPR940901.

Os títulos emitidos para pagamento de créditos judiciais são os ativos JUST920116 e SUPR940901. Foram emitidos quatro lotes de JUST com data de emissão de 16/01/92 e com datas de depósito na CETIP variando de 12/06/92 a 13/10/92.

O quadro abaixo discrimina os cinco ativos JUST920116 relacionados a processos com créditos decorrentes de decisão judicial, informando o nome do credor favorecido, o valor em US\$, data da emissão do título, data do depósito (recebimento pelo credor) e quantidade de títulos emitida.



**ATIVO: JUST920116**

<i>NOME DO CREDOR</i>	<i>VALOR US\$</i>	<i>DATA DE EMISSÃO</i>	<i>DATA DEPÓSITO</i>	<i>QTDE</i>
<i>TRANSCONSULT</i>	<i>41.209.682,3</i>	<i>16/01/92</i>	<i>12/06/92</i>	<i>4.954.228</i>
<i>CLEVELANDIA</i>	<i>41.209.682,3</i>	<i>16/01/92</i>	<i>26/06/92</i>	<i>4.954.228</i>
<i>FRENOVA</i>	<i>598.688,4</i>	<i>16/01/92</i>	<i>09/10/92</i>	<i>71.974</i>
<i>CIA BRAS EXPLOSIVOS</i>	<i>43.783.167,3</i>	<i>16/01/92</i>	<i>13/10/92</i>	<i>5.263.613</i>
<i>Total :</i>	<i>126.801.220,2</i>			<i>15.244.043</i>

Esses títulos foram utilizados na compra de empresas no programa de privatização nos seguintes períodos:

*Títulos : JUST920116*

<i>DATA</i>	<i>LEILÃO</i>	<i>QTDE</i>	<i>TOTAL EMITIDO</i>
<i>LIQUIDAÇÃO</i>		<i>UTILIZADA</i>	<i>15.244.043</i>
<i>16/07/92</i>	<i>ALCALIS</i>	<i>1.402.589</i>	
<i>22/07/92</i>	<i>CST</i>	<i>1.536.983</i>	
<i>24/07/92</i>	<i>PETROFLEX</i>	<i>260.129</i>	<i>Utilizado em 1992</i>
<i>19/08/92</i>	<i>FOSFÉRTIL</i>	<i>2.735.102</i>	<i>10.376.382,00</i>
<i>20/08/92</i>	<i>CST</i>	<i>254.260</i>	<i>68,07%</i>
<i>25/09/92</i>	<i>POLISUL</i>	<i>544.948</i>	
<i>28/10/92</i>	<i>ACESITA</i>	<i>2.475.972</i>	<i>Utilizado em 1993</i>
<i>14/12/92</i>	<i>CBE</i>	<i>1.166.399</i>	<i>4.094.027,00</i>
<i>12/04/93</i>	<i>CSN</i>	<i>3.847.855</i>	<i>26,86%</i>
<i>09/07/93</i>	<i>CSN</i>	<i>79.228</i>	
<i>15/09/93</i>	<i>AÇOMINAS</i>	<i>120.000</i>	<i>Em 1995 e 1996</i>
<i>22/09/93</i>	<i>OXITENO</i>	<i>46.944</i>	<i>62.392,00</i>
<i>16/10/95</i>	<i>SALGEMA</i>	<i>56.822</i>	<i>0,41%</i>
<i>22/05/96</i>	<i>DETEN</i>	<i>5.570</i>	
	<i>TOTAIS --&gt;</i>	<i>14.532.801</i>	<i>95,33%</i>

*Fonte: CODIP – Planilha Alienações.wb2*

O quadro acima foi baseado na quantidade de títulos emitida e negociada a fim de evitar o tratamento com diferentes moedas (cruzeiro, cruzeiro real e real).

Como vemos, 68,07% dos títulos emitidos para pagamento de dívidas judiciais foram utilizados no PND ainda em 1992, sendo convertidos em ações negociáveis em bolsa. Se tomarmos os anos de 1992 e 1993 verificamos que 94,93% dos títulos já haviam sido negociada dentro do PND, antes, portanto,

do prazo previsto para o pagamento dos precatórios que seria, na melhor das hipóteses, para se dar ao final de 1993.

A securitização das dívidas judiciais proporcionou o abatimento da dívida da União quanto a parcela relativa aos juros, já que os títulos da série JUST não previram o pagamento de juros, permitindo, ainda, um alongamento da dívida ante o prazo indeterminado de resgate.

A vantagem para o credor de um título judicial seria a garantia do recebimento dos seus créditos, com a atualização monetária, possibilidade de negociação dos títulos securitizados no mercado secundário, sem ficar na dependência de contingências orçamentárias, e escapar das reiteradas demandas judiciais para solicitar atualização monetária dos precatórios já liquidados. Esses fatos se justificam se levarmos em consideração o contexto inflacionário existente antes do plano real.

É inegável que nessas condições a troca de precatórios por títulos acarretaria vantagens para a União. Permite, em tese, o alongamento do perfil da dívida, elimina o dispêndio em moeda corrente de obrigações que deveria ser feito por essa via, incentiva o Programa Nacional de Desestatização, além de permitir o resgate da imagem do setor público de mau pagador.

Os débitos judiciais da União foram renegociados com base em prazos mais alongados e nenhum pagamento de juros. Como já comentado, dos créditos judiciais securitizados série JUST, 68% foram resgatados meses após a referida emissão não tendo a União se beneficiado da redução dos juros e tampouco dos prazos alongados, que foi pequena levando-se em consideração o resgate dos títulos 6 (seis) meses após a sua emissão (ver quadro da pág. anterior). O principal benefício restringiu-se ao não dispêndio de moeda corrente.

Ressalte-se, por outro lado, que a quitação de qualquer dívida da União, ou entidades controladas por ela direta ou indiretamente, pode ser efetuada através de acordo, bastando haver vontade das partes.

Para efetivação do acordo, existindo a vontade das partes e encontrando-se o Precatório no Tribunal requisitante da verba necessária para quitação da dívida, cumpre seguir a regra elementar: a elaboração de um termo de acordo onde constem as cláusulas necessárias que fazem lei entre as partes.

Este assunto foi objeto de análise pela PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em diferentes oportunidades. O Parecer 61/92 (fls. 180 e 181, Vol. II) do Procurador Regional do DF ao analisar decisão judicial que condenou a União em pagar parcela da correção monetária sobre o valor de Títulos da Dívida Agrária - TDAs assim se manifestou:

“5. Dessa forma, consoante determina o artigo 100 da Constituição o pagamento somente poderá ser feito mediante precatório.

6. De outro modo, seria burlar, de forma indireta, o mandamento constitucional.”

Para dar maior consistência ao seu posicionamento o parecerista cita a Lei nº 8.197/91 (fl. 73, Vol. I), artigo 4º, que determina a forma dos pagamentos devidos pela Fazenda Nacional realizar-se-á, exclusivamente, na ordem cronológica da apresentação dos precatórios judiciais.

Complementando, o Decreto nº 430/92 que regulamentou o artigo 4º da Lei 8.197/91, prevê em seu art. 2º que o responsável que autorizar pagamentos em desacordo com o estabelecido estará sujeito às sanções do artigo 315 do Código Penal.

Posteriormente, para consubstanciar a securitização de dívidas judiciais, impedida pelo parecer anterior, foi editado o Parecer PGFN 311/92 (fls. 194 a 201, Vol. II), constante do processo da Clevelândia/Transconsult (PT-10168.00350292-25), informando em seu parágrafo 12:

“12. No caso em tela, entendemos que o que se pretende é renegociar o crédito, já que este é o pressuposto da permuta requerida, com conseqüente redução do débito da União, tendo em vista o enquadramento do caso no disposto na Portaria MEFP 1.158, de 06.09.91, que em seu art. 1º, II, § 1º assim dispõe:”

O Parecer evidencia, ainda, que seria suficiente a redução da dívida com base na pactuação de prazo mais dilatado de resgate dos títulos. Não informa, no entanto, se a redução de valor do débito não vinculada a características dos títulos poderia ser feita. Não está clara a definição de qual o nível ideal de redução necessário para possibilitar a renegociação do débito. Essa indefinição pode ensejar interpretações diversas, possibilitando reduções simbólicas da dívida repactuada.

Ainda quanto ao assunto em tela, consta do parecer PGFN nº 517/93 (fls. 478 a 485, Vol. II), de 03/06/93 (processo da Transcon-Amurada), um posicionamento quanto a esse assunto transcrito abaixo:

“b) fixada orientação no sentido de que o cumprimento de decisões judiciais contra a União se faça, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, na forma do disposto no art. 100 da Constituição Federal, salvo outras formas extintivas de créditos contra a União, nos termos estabelecidos em lei;”

Nesse processo em questão houve renegociação dos valores envolvidos com redução da “dívida” requerida pelos credores em até 50% do valor pleiteado, no entanto, o valor da dívida inicial que gerou esse encargo para a União multiplicou-se desde 1970 entre 35 e 100 vezes dependendo do valor inicial

utilizado e, levando-se em consideração que não tenha sido feito nenhum pagamento parcial à empresa credora (ver item 5.1, letra “e”).

Conforme o exposto o tema é controverso até mesmo dentro de órgão de assessoria jurídica do Ministério da Fazenda. O posicionamento do Parecer PGFN nº 517/93 é corroborado quando analisamos o art. 5º, §2º do Decreto 1.647/95, que ora regulamenta o processo de securitização de dívidas da União:

“§ 2º No caso de créditos que correspondam a precatórios expedidos, o prazo para liquidação não poderá ser inferior **ao do pagamento dos precatórios** anteriores ao que está sendo negociado, vedado o pagamento em espécie.”

O que defendemos com esses comentários não é a postergação de dívidas como forma de resolução dos débitos da União, mas a equidade de tratamento a ser dada aos diversos credores, seguindo o espírito do artigo 100 da CF. Deve-se renegociar todos os valores envolvidos relativos ao débito judicial, como valor original, juros moratórios, parcelas de perdas e danos, sucumbência, índices de atualização utilizados, de forma que permitisse algum ganho imediato no processo, ou uma restrição específica para utilização desses apenas dentro do prazo previsto para o pagamento dos precatórios.

#### 5.1 -ANÁLISE DOS PROCESSOS JUDICIAIS

##### a) TRANCONSULT - JUST920116

Nº do processo: 10168.000770/92-68

Interessado: Transconsult Transportes Internacionais

Fundamento do pedido: Precatório 1854/RJ (Proc. 91108050-4), registrado em 17.12.91

Valor envolvido: Cr\$ 16.351.444.838,32

##### b) CLEVELÂNDIA IND. TER LDTA - JUST920116

Nº do processo: 10168.003.502/92-25

Interessado: Clevelândia Industrial e Territorial

Fundamento do pedido: Precatório 1853, registro 91.02.19991-2

Valor envolvido: Cr\$ 44.972.603.159,91

Na análise dos processos judiciais indicados (cópias integrais fls. 173 a 257 e 258 a 329, Vol. II) nas letras “a” e “b” a identificação da certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos estava amparada por precatórios. Com base nos precatórios é que se processou a permuta desses créditos por títulos securitizados.

Apesar da certeza e liquidez dos créditos em questão faremos alguns comentários sobre os procedimentos adotados.

Não houve identificação pela equipe de auditoria da origem dessas dívidas. Há precatório, mas não se conhece a dívida que o originou, a data do débito, o tipo e a entidade responsável pelo débito, ou seja, houve o pagamento de dívidas sem se saber decorrentes do quê.

Constam dos processos da Transconsult e Clevelândia pareceres contraditórios da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, Pareceres 061/92 (fl. 180, Vol. II) e 311/92 (fl. 194, Vol. II), que trataram da utilização de créditos judiciais como moeda de privatização e relacionados à fila dos precatórios.

O primeiro parecer (PGFN 061/92) tratou da impossibilidade da utilização de crédito decorrente da correção de TDAs com base no IPC de Jan/89, de 70,28%. O Parecer informa que o pagamento deverá seguir a fila dos precatórios, que se pago de outro modo, “seria burlar, de forma indireta, o mandamento constitucional”. Na conclusão foi frisado:

“9. Concluindo, não há como permitir, sob a ótica jurídica, o uso do crédito, da (omissis) contra a Fazenda Nacional, com vistas à aquisição de bens e direitos no âmbito do Programa Nacional de Desestatização. O pagamento de seu crédito deverá ser feito, mediante precatório, nos termos do art. 100 da Constituição.”

Dois meses depois, em abril de 1992, foi editado o Parecer 311/92, que tenta dar a entender que o parecer anterior tratava de assunto diverso, informando preliminarmente no parágrafo 2º, que a permuta do crédito por títulos aceitáveis no processo de privatização implicaria sempre **renegociação** da dívida, tendo como pressuposto a sua **redução**.

Para confirmar o seu ponto de vista e afirmar que os pareceres tratavam de matérias diversas é afirmado no parágrafo 7º que o Parecer 061/92 tratou de uma solicitação para permuta de créditos judiciais **sem qualquer deságio**. Aqui cabe uma observação de que os créditos securitizados com base no parecer PGFN 311/92 também ocorreram sem deságio, como veremos mais adiante.

Continuando, o parágrafo 9º do Parecer PGFN nº311/92 informa que o ponto comum dos pedidos é o fato de serem eles decorrentes de créditos judiciais resultantes de decisões transitadas em julgado, caracterizando créditos líquidos e certos. Informa posteriormente no parágrafo 10 que a diferença entre os pleitos é marcante e que o deferimento do pleito comentado no parecer 061/92 implicaria “burlar, de forma indireta o mandamento constitucional”, qual seja o art. 100 da Constituição Federal.

No caso em estudo o Parecer nº 311/92 entende que o que se pretendia era renegociar a dívida com a conseqüente redução do débito da União.

Nos casos vertentes essa renegociação ocorreu apenas nas características dos títulos que seriam dados pela União em permuta pelos créditos judiciais.

Esses títulos (fl. 139, Vol. I) denominados JUST iriam pagar apenas correção monetária e nada de juros. Dessa forma, a redução do débito iria acontecer no decorrer do tempo entre a emissão do título e o seu resgate no âmbito do PND. No entanto, esses títulos emitidos em 16/01/92, começaram a ser resgatados a partir de 16/07/92, no leilão de privatização da ALCALIS, apenas 6 meses após a sua emissão. A redução da dívida conseguida pela União, nesse lote de títulos foi de 3 %, se levarmos em consideração que o prazo de 6 meses entre a emissão e a negociação dos títulos conseguiu-se economizar 0,5% de juros ao mês (remuneração mínima assegurada para a poupança).

Não identificamos se essa alternativa foi oferecida ao credor do processo referente à correção monetária dos TDAs, tendo em vista o entendimento da PGFN em seu Parecer nº 311/92 de que havendo renegociação com redução da dívida é possível furar a fila dos precatórios.

A única e principal vantagem que se observou nessas operações, como já comentado, é o fato de não ter havido impacto orçamentário e financeiro dessa despesa, pois pagou-se uma dívida com títulos e não em moeda corrente. Esses títulos em seguida foram trocados por ações de empresas públicas privatizadas negociáveis em bolsa.

Em nosso entender, portanto, essas dívidas judiciais securitizadas burlaram a fila dos precatórios em desacordo com o que determina o artigo 100 da Constituição Federal.

c) FRENOVA S/A – FZ. REUN. AMAZONIA - JUST920116

Nº do processo: 17944.000.497/92-46

Interessado: Frenova S.A. - Fazendas Reunidas Nova Amazônia e Sul Norte Participações e Representações Comerciais Ltda.

Fundamento do pedido: Decisão em Mandado de Segurança: MS 781-DF TJDF de 01/91 (sentença líquida e certa sem precatório)

Valor envolvido: Cr\$ 525.470.616,86

A interessada era credora, perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, da importância de Cr\$ 525.470.616,86 (quinhentos e vinte e cinco milhões, quatrocentos e setenta mil, seiscentos e dezesseis cruzeiros e oitenta e seis centavos), correspondentes a percentual que não lhe foi pago quando do resgate de 27.408 TDAs, em janeiro de 1992, culminando no processo de securitização de dívidas nº 17944.000.497/92-46 (cópias integrais fls 371 a 434, Vol. II).

Tal percentual lhe foi assegurado por decisão do Egrégio Tribunal de Justiça, no julgamento do Mandado de Segurança nº 781-DF, registro nº 9100018899.

Esse processo de securitização surgiu a partir de interesse da credora de utilizar o crédito como moeda de privatização.

Uma vez encaminhada, pela FRENOVA, solicitação à então Secretaria da Fazenda Nacional, manifestou-se o INCRA atestando os fatos mencionados acima.

Manifestou-se, ainda, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no mesmo sentido do Parecer PGFN/COF/311/92, confirmando entendimento de que o precatório não é requisito essencial à securitização de créditos originários de decisão judicial; que as sentenças judiciais transitadas em julgado caracterizam créditos líquidos e certos e que, no presente caso, o valor está individualizado, representado por percentual correspondente à inflação de janeiro de 1989. Deste modo, autorizou a celebração do contrato.

Frise-se que caso idêntico foi analisado pela Secretaria do Tesouro Nacional ao apreciar o Mandado de Segurança nº 782-DF de interesse da Sul Norte Participações e Representações Comerciais Ltda., tendo sido negado inicialmente com base no Parecer PGFN nº 61/92 (fl. 180, Vol. II).

Destaque-se que, também neste caso, o valor do crédito securitizado não sofreu qualquer tipo de deságio, contrariando o próprio Parecer PGFN 311/92 em que foi sustentado, fato que deixa de justificar o rompimento da fila dos precatórios.

Apesar do processo fazer referência a dois mandados de segurança (781-DF e 782-DF) de interesse das empresas Frenova S.A e Sul Norte Participações, não consta do processo o termo de acordo de quitação junto à empresa Sul Norte Participações. Como não foi disponibilizado processo específico de interesse desta empresa e a respectiva documentação pertinente.

#### d) CIA BRAS EXPLOSIVOS E MUNIÇÕES - JUST920116

Nº do processo: 17944.000.658/92-83

Interessado: Cia Brasileira de Explosivos e Munições

Fundamento do pedido: Precatório nº 1596/91, registrado 91.02.11912-9

Valor envolvido: Cr\$ 17.158.428.036,07

Esse processo de securitização (fls. 330 a 370, Vol. II) também estava amparado por precatório contendo os documentos exigidos pela legislação reguladora, como pareceres favoráveis da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e da STN, contrato de quitação da dívida. Apenas não foi possível identificar a natureza da dívida. A equipe não pode, portanto, constatar que crédito foi requerido pela empresa relativo a que inadimplência, nos mesmos moldes dos dois primeiros débitos judiciais já comentados.

Nesses processos aqui analisados (itens “a”, “b”, “c” e “d”) não houve a anexação as certidões negativas das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, mas que não eram exigidas à época na vigência do Decreto 348/91 e da Portaria SFN 82/92. Essas certidões atualmente são necessárias como condição para formalização dos contratos conforme prevê o art. 7º do Decreto 1.647/95, não sendo exigidas quando da formalização dos processos ora analisados.

e) CONSÓRCIO TRANSCON AMURADA - SUPR940901

O processo Transcon - Amurada (cópias parciais às fls. 435 a 497, Vol. II) diz respeito a contrato do Estado do Paraná com o Consórcio Transcon - Amurada e a C.R. Almeida para a construção da ferrovia Apucarana - Ponta Grossa. O consórcio Transcon-Amurada deveria prestar consultoria técnica, tendo orçado para isso pouco mais de US\$ 1 milhão em 1972, que posteriormente foi repactuado por meio de termo aditivo para US\$ 4,4 milhões em 1974.

A obra foi concluída em 1975. O Consórcio pleiteou, então, junto ao Poder Judiciário, valores que entendia não lhe haviam sido pagos pois, apesar de ter cumprido todas as suas obrigações contratuais, não recebeu integralmente pelos serviços objeto do contrato de consultoria. O valor pleiteado pelo consórcio passou de US\$ 270 milhões, tendo sido securitizado US\$ 151 milhões, ou seja, mais de cem (100) vezes o contrato original, ou mais de trinta (35) vezes após a assinatura do termo aditivo.

A União não contratou diretamente o Consórcio, tendo sido denunciada à lide em virtude de ter firmado dois convênios com o Estado do Paraná, comprometendo-se com repasse de recursos para a obra.

O saldo devedor do Governo Federal para a completa indenização ao Governo do Estado do Paraná foi reconhecido em vários expedientes do Min. dos Transportes e da RFFSA, tendo sido firmado Protocolo para fixação definitiva da quantia total constitutiva dos encargos. Entretanto, o Governo Federal não pagou a dívida e passou a transferir os motivos de seu inadimplemento à determinação da correção e dos encargos financeiros devidos. Esses valores foram objeto de diversas apurações desde 1977 pelo Estado do Paraná e mais recentemente pela União.

Em 1985 a União se manifestou em desacordo com o ressarcimento dos débitos apurados conforme parecer Conjur/STN 046/85.

O acerto final de contas entre os Governos Federal e Estadual continuou em prolongada controvérsia. Foi realizado, então, a requerimento da União, no curso do processo judicial, prova pericial contábil nas contas do Estado do Paraná, a fim de verificar os repasses dos recursos federais que lhe foram feitos para construção da ferrovia, bem como o destino que lhes foi dado, com as respectivas datas e eventuais desvios.



Manifestou-se no processo judicial a Douta Procuradoria-Geral da República concluindo que: “cabe declarar-se a responsabilidade da UNIÃO FEDERAL em indenizar, regressivamente, o ESTADO DO PARANÁ, pelos prejuízos resultantes da sucumbência deste”.

Em 1991, o STF sentenciou condenando o Estado do Paraná na ação principal e, na incidental, a União, para ressarcir o Estado, considerado o balizamento objetivo dos convênios, ou seja: a indenização “há que ficar limitada ao valor atualizado devido pelo Estado ao Autor, levando-se em conta os quantitativos que deixaram de ser repassados e que estão jungidos à indenização a que se obrigara segundo os termos dos convênios firmados”.

A PGFN se pronunciou nesse processo em mais de uma oportunidade. Numa delas por meio do Parecer PGFN 517/93 (fls. 478 a 485, Vol. II), e com referências ao Parecer PGFN 746/92 (fls. 463 a 477, Vol. II), posicionou-se contra a operação destacando:

- a) o “quantum” devido pela União, para tornar-se líquido e certo, será quantificado em ação regressiva a ser promovida pelo Estado do Paraná...” (ação impetrada posteriormente de nº ACO-453-5, a qual o Estado desistiu após o acordo);
- b) o procedimento fura a fila dos precatórios prevista no artigo 100 da CF;
- c) havia controvérsias quanto a interpretação da decisão do STF.

A empresa procuradora do consórcio (Transconsult) já havia securitizado dívida contra a União em 1992 decorrente da cessão de crédito da Clevelândia Ind. Ter. Ltda.

A AGU-Advocacia Geral da União pronunciou-se no processo em 25/01/94, por meio da Nota Interna JCMS/0017 (fls. 458 a 462, Vol. II), fazendo algumas ressalvas, a saber:

- a) os valores indicados no Ofício do Estado do Paraná nº 016/93-PGE, necessitariam de confirmação por órgão técnico da área de finanças do órgão público competente (parág. 09);
- b) a verba referente ao principal, juros de mora e honorários era incontroversa;
- c) os valores de perdas e danos haveriam de ser apurados em liquidação de sentença por artigos (parág. 11);
- d) os valores de perdas e danos foram trazidos unilateralmente pelo consórcio e não foram contestados pelo Estado (parág. 13);
- e) a decisão do STF, no entender da AGU, há uma parte líquida (principal, juros de mora e honorários) e outra ilíquida (perdas e danos) (parágrafo 17);

f) indica discrepâncias entre o Parecer PGFN 517/93 e a Nota STN/CODIP/DIRED 617/93 (fls. 440 a 442, Vol. II) que precisavam ser analisadas;

Essas questões levantadas pela AGU foram feitas em fase quando se esperava a conclusão do processo.

Na assinatura do contrato não foram apresentadas as certidões negativas do INSS, FGTS, Receita Federal, mesmo assim o crédito foi securitizado mas os títulos que excederam aos valores devidos pela União ficaram bloqueados até que a referida quitação fosse realizada.

Por fim, chamamos à atenção para o fato de que embora este processo tenha sido disponibilizado para exame, ele já foi objeto de minucioso exame no **TC-013.870/97-1**, apartado do TC-006.438/96-2, onde constam informações sobre problemas encontrados na apuração do montante da dívida securitizada pela União Federal.

Destacamos, ainda, sobre a questão abordada no processo sob exame, que foi veiculada na Gazeta Mercantil do dia 03/11/97 (fl. 116, Vol. I) matéria destacando o êxito junto ao STF obtido pela construtora C.R. Almeida em ação semelhante à do Consórcio decorrente da obra de construção da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa. Isso significa que, com o precedente de possíveis irregularidades apontadas, é de se esperar novo pleito de securitização junto à União, acarretando prejuízo para a mesma.

A publicação ressalta, ainda, que a ferrovia em questão se fosse construída nos tempos atuais necessitaria de algo em torno de US\$ 500 milhões em investimentos.

Os valores envolvidos representam, segundo noticiado, US\$1,8 bilhão. É uma cifra, se confirmada, preocupante, devendo a STN tomar providências em solicitar junto à AGU informações sobre o fato com o objetivo de prevenir a imputação dessa dívida à União, uma vez que há afirmação de que o Paraná irá aguardar o reembolso do débito pela União.

## 5.2 -PROCESSOS EXTRA-JUDICIAIS

Apesar do prazo exíguo para conclusão dos trabalhos foram analisados alguns processos de securitização que não os judiciais. Nesses processos o objetivo era identificar a origem do crédito, a manifestação da PGFN e da STN, o trabalho de grupos de trabalhos para apuração dos valores, que em sua maioria implicava certa complexidade nos cálculos e na identificação dos valores devidos. A verificação desses cálculos não foi realizada, restringindo-se a análise da documentação envolvida.

a)IAAA940701

Esse ativo refere-se à dívida externa do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool decorrente de diversos contratos de exportação de açúcar firmados entre 1984 e 1988 que previam a entrega do produto até o ano de 1993 em quantidades previamente acordadas.

As empresas estrangeiras prejudicadas recorreram à justiça americana a fim de conseguir a compensação dos prejuízos suportados em vista da falta de embarque de açúcar dentro dos prazos e quantidades acordadas.

A assunção dessas dívidas foi autorizada especificamente pela Lei 8.897/94, a qual especificou, inclusive, os contratos de exportação a serem assumidos, prevendo que os pagamentos deveriam observar os valores das condenações, em cada caso, em decisões arbitrais já homologadas pela justiça estrangeira.

Um grupo de trabalho instituído pela Portaria MEFP nº 127/92, confeccionou relatório (fls. 5 a 47, Vol. II) com a análise das pendências, os termos dos contratos de exportação descumpridos, constando desse relatório, inclusive, metodologia de cálculo dos débitos envolvidos a fim de permitir à União parâmetros para negociação entre as partes envolvidas.

O processo administrativo é extenso em vista de conter uma série de documentos em inglês com a respectiva tradução, havendo a apuração dos créditos contra a União, condenada com base em decisões arbitrais emanadas na justiça estrangeira.

As quitações foram devidamente previstas no contrato de emissão dos títulos, bem como a respectiva atuação da AGU na homologação do acordo junto à justiça estrangeira.

Para um posicionamento desta Equipe quanto à concretização do acordo levando-se em conta a economicidade dos valores securitizados junto às três empresas internacionais no total de US\$ 109.747.000,00, apenas uma análise meticulosa na forma de apuração do débito comparativamente aos valores securitizados, permitiria esse posicionamento.

Em vista do pronunciamento ter se originado da justiça estrangeira em juízo arbitral, os créditos puderam ser considerados líquidos, certos e exigíveis. Identificamos nos processos os pronunciamentos da Secretaria do Tesouro Nacional-STN, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional-PGFN, da Advocacia Geral da União-AGU, do grupo de trabalho instituído para apuração dos débitos, bem como cópias das decisões da justiça estrangeira.

b)EXTE 960815

Esse ativo chamou a atenção da equipe por se tratar de securitização de dívidas originárias dos ex-territórios do Amapá e Roraima junto aos Bancos da Amazônia e BNDES, representando US\$ 11.505.578,04.

Quando da criação dos Estados do Amapá e de Roraima com o advento da Constituição de 1988, pairou um impasse sobre qual ente administrativo (União e novos Estados) deveria se responsabilizar por dívidas contraídas na fase de transição entre a criação dos Estados em 1988 e a posse do primeiro governador ocorrida em 1990. Essa situação levantou questionamentos jurídicos havendo diferentes opiniões quanto caber ou não à União assumir essas dívidas contratuais, bem como aquelas relativas a pessoal inativo (funcionários públicos).

Na análise do processo concordamos com a assunção das dívidas contraídas pelos ex-territórios no período entre 05/10/88 e 01/01/90, uma vez que o Estado apenas obteve a independência política e de gestão com a posse do primeiro governador eleito e respectiva assembléia legislativa.

O ponto a destacar neste processo é a participação direta da Ciset na apuração dos valores envolvidos, com base em relatório de auditoria que apurou todos os valores que seriam de responsabilidade da União. Essa manifestação da Ciset corrobora e dá segurança aos administradores quando da securitização dessas dívidas.

c)SOTV910901 e SOTV911001

Os processos administrativos relativos a esses dois ativos não foram localizados pela STN. Esse fato já havia sido relatado pela Ciset/MEFP, no Relatório de Auditoria nº 017/94, no qual elenca 13 (treze) ativos sem os seus respectivos processos administrativos. Esse fato como já comentamos está sendo objeto de análise nesta Secretaria no TC-013.329/94-4.

d)SUNA950915

Esse ativo refere-se a dívidas da Sunaman - Superintendência Nacional da Marinha Mercante, que estavam pendentes de resolução. Os credores habilitados foram 24 (vinte e quatro) instituições bancárias e a Companhia de Comércio e Navegação (Estaleiro Mauá).

Os débitos originaram-se de contratos de construção naval firmados no âmbito do Programa de Construção Naval 1975-79. Esses contratos previam o aporte de recursos próprios dos armadores de 15% e o restante seria objeto de financiamento do FMM - Fundo da Marinha Mercante.

O Estaleiro Mauá foi contratado nessa ocasião para construir 45 navios. Com o agravamento da situação financeira do FMM, este não pode cumprir o

acordado com o estaleiro, obrigando-o a contrair empréstimos em instituições financeiras. O FMM por meio da Resolução 4.402/74 estabeleceu que aquela entidade reembolsaria os estaleiros dos encargos financeiros incorridos em consequência do financiamento dos débitos da SUNAMAN. A situação financeira se agravava obrigando aos estaleiros a contratar novas operações de crédito objetivando a rolagem de suas dívidas.

O Conselho Monetário Nacional, por meio do Voto 78/81, autorizou a SUNAMAN a assumir formalmente parte das dívidas, apesar de não ter condições financeiras para regularizá-las.

Com a edição dos Decretos-lei 2.035/83 e 2.055/83 foi determinada a incorporação da Sunaman à estrutura da Administração Direta Federal, passando o FMM para o BNDES, abrindo-se a possibilidade da União assumir os débitos da autarquia.

As dívidas para os estaleiros foram renegociadas em 1983 após a apuração das obrigações pela Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) instituída pela Portaria MT 507/83. Nessa renegociação, segundo a Nota STN/COREF/DIREF nº 346, de 23.08.94, foram objeto de reduções substanciais dos encargos da dívida.

As obrigações da CCN-Companhia de Comércio e Navegação ficaram pendentes pelo fato do estaleiro não ter concordado com os critérios de apuração utilizados pela Comissão (CTCE), o mesmo ocorrendo com o Banco do Brasil.

Essas pendências implicaram a criação de uma Comissão Interministerial pela Portaria nº 215/92. Os critérios utilizados pela comissão na apuração da dívida foram os mesmos utilizados anteriormente. Para se ter uma idéia da magnitude do trabalho os bancos credores contrataram 11 (onze) empresas de auditoria independente para proceder aos levantamentos para apuração da dívida. Esses valores foram referendados pela Comissão Interministerial que não teria condições, em nosso entender, de realizar trabalho tão grandioso, e por isso tendo que acatar as conclusões das auditorias independentes. A dívida apurada, posição de 31.08.93, foi de US\$ 2.198.719 mil.

Releva notar que a Secretaria de Controle Interno do MT não se manifestou quanto à certeza, liquidez e exigibilidade. A PGFN por meio do Parecer 023/95 entendeu que essa fase do procedimento administrativo não poderia deixar de ser cumprido com a justificativa de que dentre os membros da Comissão Interministerial já havia participado representante do controle interno.

O Assunto foi submetido à AGU que emitiu o Parecer nº 04/95, de 28.03.95, o qual recebeu o de acordo do Excelentíssimo Presidente da República, manifestando-se pelo prosseguimento das negociações para a securitização

da dívida, não cabendo a partir daí mais questionamentos quanto à certeza, liquidez e exigibilidade da dívida.

Segundo a STN (Parecer STN/CODIP/DIREN n° 13, fls. 159 a 164, Vol. II), não havendo mais a possibilidade de alteração do montante reconhecido pela Comissão Interministerial, passou-se para a etapa de negociação com o grupo de credores com o objetivo de obter desconto da dívida. Assim sendo, a STN informa, dentro do próprio processo de securitização que obteve um desconto de 40% da dívida.

Este caso teve como diferencial o pagamento de parte dos débitos (10% aproximadamente) em moeda corrente, que seriam pagos pelo FMM. As planilhas com a discriminação dos valores pagos a cada credor estão nos anexos do Parecer STN/CODIP/DIREN n° 13.

Esses processos de dívidas não amparadas por precatórios judiciais foram solicitados para que pudéssemos comparar os diferentes procedimentos adotados pela STN para apuração dos débitos e emissão dos títulos securitizados. O que encontramos foram processos referentes a dívidas em sua maioria antigas, decorrentes de contratos ou financiamentos complexos, que foram objeto de acompanhamento do TCU e por comissão especial da Câmara e do Senado, que para uma análise mais detida demandaria o tempo de uma única auditoria, desde que o processo escolhido já não tenha sido apreciado pelas casas citadas anteriormente.

O processo da SUNAMAN com mais de 10 (dez) volumes trazia uma quantidade de informações impossível de ser analisada no curto espaço de tempo dessa auditoria, e a requisição do mesmo se deu com a finalidade de atestar a sua existência, o seu devido arquivamento no âmbito da STN e conhecer um pouco os procedimentos adotados a fim de extinguir pendências tão antigas quanto complexas de responsabilidade do Governo Federal. Não obstante, foi possível verificar a devida tramitação do mesmo com pronunciamentos da STN, PGFN, AGU, de credores e devedores, havendo inclusive chancela de parecer da AGU pelo Presidente da República, anexação de documentos, memórias de cálculo e de certidões negativas de débito.

## 6.SÍNTESE DAS CONSTATAÇÕES

Destacamos, neste ponto, as principais constatações feitas pela equipe:

a) segundo as normas reguladoras do processo de securitização (Decreto 1.647/95 e Portaria SFN 82/92) existem apenas dois níveis de controle incumbidos de atestar a certeza e a liquidez dos créditos contra a União passíveis de securitização, que são feitos por declaração do administrador, liquidante ou inventariante da entidade responsável pela dívida original, e posteriormente são ratificados pelo Conselho Fiscal da entidade;

- b) a Secretaria do Tesouro Nacional com base apenas nas declarações de reconhecimento de dívidas corre o risco de não ter conhecimento da origem do débito, finalidade para a qual foi constituído, parcelas já liquidadas, como foram utilizados os recursos, podendo permitir que se assumam dívidas sem se conhecer o que se está liquidando;
- c) extravio de processos de securitização no âmbito do Departamento do Tesouro Nacional, fato que está sendo apurado nos autos do TC-013.329/94-4;
- d) existência de sistema de controle de processos administrativos que permite apenas pesquisas de sua tramitação com base no número de processo, bem como a falta de atualização do mesmo permitindo o extravio de processos;
- e) falta de manualização das rotinas de atualização das planilhas eletrônicas utilizadas pela Codip-Coordenação da Dívida Pública para controle dos ativos securitizados;
- f) os títulos securitizados utilizados para pagamento das dívidas judiciais foram resgatados antes do prazo previsto para pagamento dos respectivos precatórios;
- g) o abatimento das dívidas judiciais obtido com a securitização foi insignificante, bem como não houve o objetivado alongamento do perfil da dívida;
- h) a securitização das dívidas da União permitiu a redução dos desembolsos financeiros do Tesouro Nacional, uma vez que esses ativos são usados dentro do Programa Nacional de Desestatização;
- i) o princípio que rege a securitização é o princípio da renegociação da dívida, que pode ser feita com base nos valores do débito, prazos para pagamento, taxas de correção, custas judiciais, valores de perdas e danos entre outros parâmetros;
- j) nos processos de securitização de dívidas judiciais das empresas Transconsult, Clevelândia e Cia de Explosivos e Munições não foi possível, com base nos documentos apresentados a identificação da natureza dessas dívidas, a data do débito, o tipo e a entidade responsável pelo débito.
- k) transitou no STF uma ação favorável à construtora C. R. Almeida no valor de US\$ 1,8 bilhão, relativa a débitos da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, o que pode implicar futura demanda contra a União uma vez que já houve créditos securitizados pela União relacionados com a ferrovia em favor do consórcio Transcon-Amurada, referente a débitos de serviços de consultoria prestados, fato apurado no TC-013.870/97-1;

## 7. CONCLUSÃO

Em atendimento à Solicitação formalizada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, originada do Requerimento nº 216/97 de autoria do Deputado Arlindo Chinaglia, aprovado em Reunião Ordinária da Comissão, foi especificado o escopo deste trabalho.

Acolhida a proposta por este Tribunal por meio da Decisão nº 463/97-TCU-Plenário, Ata nº 30/97, Sessão de 06/08/97, foi determinado à 7ª Secex a realização de auditoria na STN-Secretaria do Tesouro Nacional nos processos de securitização de créditos com a União resultantes de acordos judiciais.

Assim sendo, seguem as respostas a cada um dos pontos solicitados:

a) o embasamento legal dessas operações

O embasamento legal regulador do processo de securitização de dívidas encontra-se discriminado no item 3 deste Relatório. Especificamente quanto o processo de securitização de dívidas judiciais concretizadas pela STN (item 5.1), a legislação vigente era:

- . art. 100 da Constituição Federal;
- . Lei 8.029/90;
- . Lei 8.031/90;
- . Lei 8.197/91;
- . Lei 8.250/91 (art. 1º) regulamentada pelo Decreto 1.647/95;
- . Portaria 1.158/91 (art. 1º, § 1º e § 4º);
- . Decreto 348/91 alterado pelo Decreto 1.104/94;
- . Lei 8.388/91;
- . Portaria SFN nº 50/92;
- . Portaria SFN nº 82/92;
- . Decreto 578/92.

b) se os créditos eram decorrentes de sentença líquida e efetivamente devidos pela União

Os créditos analisados (item 5.1) estavam amparados por Precatório judicial excetuando-se o relativo ao consórcio Transcom-Amurada em análise neste Tribunal no TC-013.870/97-1.

No entanto não foi possível analisar os atos/fatos que originaram as respectivas dívidas e processos judiciais.



**c) em caso contrário, se o valor dos créditos foi apurado de forma apropriada, por quem de direito, constando do processo documentação comprobatória suficiente e adequada, inclusive o competente contrato extinguindo a reclamação judicial;**

Os processos analisados estavam amparados por Decisão Judicial. A única documentação comprobatória apresentada baseou-se em precatórios judiciais. O único processo que mereceu questionamentos mais aprofundados, inclusive com a análise minuciosa dos autos do processo judicial foi o relativo ao consórcio Transcom-Amurada.

**d) se os beneficiários dos créditos que formalizaram contratos com a União estavam previamente hábeis para contratar com a União, quites com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, antes da assinatura dos contratos**

Nos processos analisados, inclusive com a extração de cópias integrais constantes no Volume II do presente processo, não constam documentos que pudessem atestar a regularidade dos beneficiários com suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas antes da assinatura dos respectivos contratos.

Quanto ao processo do Consórcio Transcom-Amurada não foi observado esse item uma vez sua análise ter sido realizada em outro processo como já registrado.

**e) se esses processos de reconhecimento dos créditos contra União passaram pelo crivo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**

Com base na análise dos processos e cópias integrais anexadas (fls. 172 a 497, Vol. II) encontraram-se apenas manifestações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. No entanto, essa participação se deu inclusive com a emissão de Pareceres contrários (Pareceres PGFN 61/92 e 311/92) em um curto espaço de tempo.

Posteriormente houve a edição do Parecer PGFN nº 517/93 (fls. 478 a 485, Vol. II), não revogado.

## 8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e considerando os termos do art. 31, da Instrução Normativa –TCU nº 09/95, submetemos os autos à consideração superior propondo que:

a) seja remetida cópia integral do presente processo à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como do Relatório, Voto e Decisão que vierem a ser proferidos;

b) seja determinado à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, nos termos do inciso II, do art. 31, da IN-TCU nº 09/95:

b.1) ao proceder à securitização de créditos contra a União decorrentes de decisão judicial, tome as providências cabíveis para respeitar o mandamento constitucional do art. 100 da Constituição Federal, estabelecendo, para isso, prazo mínimo de carência para a utilização dos títulos securitizados, tomando por base a data em que seriam pagos os precatórios respectivos, conforme prevê o artigo 5º, §2º do Decreto nº 1.647/95;

b.2) redefina por meio de norma própria, para os processos judiciais de securitização, a exigência de fazer constar documentos que permitam comprovar além da certeza, liquidez e exigibilidade dos créditos contra a União, a origem do débito, tipo de serviço e objeto prestado, bem como cópia das principais peças do processo judicial, para que permita melhor identificar o débito que está sendo securitizado;

b.3) elabore manuais de utilização das planilhas de controle e registro das operações de securitização; e

b.4) adote um sistema de controle de processos de securitização que permita a consulta à tramitação dos mesmos com a utilização de palavras chaves para o assunto, interessado, setor responsável, além do número do processo;

c) seja determinado à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda – CISET/MF, que faça constar do próximo Relatório de Auditoria sobre as contas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, informações sobre as providências adotadas, bem como os resultados obtidos em relação às questões indicadas anteriormente no item “b”.

O Diretor da 3ª Divisão Técnica da 7ª SECEX acolheu as conclusões do Relatório de Auditoria, aduzindo apenas que “os efeitos do processo de securitização tiveram lugar, principalmente, no exercício de 1992, cujas respectivas contas da Secretaria do Tesouro Nacional-STN já foram apreciadas por este Tribunal em Sessão da Segunda Câmara datada de 3.8.95 (TC-014.079/93-3), sendo o julgamento pela regularidade com ressalva. Considerando que a Conclusão deste relatório evidencia irregularidades que não demonstram indícios de débito, entendemos que as mesmas não terão o condão de alterar o mérito daquelas contas, e, assim sendo, opinamos no sentido de que estes autos não sejam juntados àquele processo, mas, sim, sejam arquivados nesta Secretaria” (fl. 33).

A sua vez, o Titular da Unidade Técnica, após manifestar-se de acordo com a proposta do Diretor da 3ª Divisão Técnica, registrou que “o acompanhamento relativo à securitização dos créditos do consórcio TRANSCON-AMURADA, oriundos de contrato celebrado com o Governo do Estado do Paraná para a construção da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, está sendo realizado no TC 013.870/97-1 (apartado do TC 006.438/96-2 – Tomada de Contas da STN do

exercício de 1995) que encontra-se, atualmente, nesta Unidade Técnica em fase de diligência” (fl. 34).

Solicitado pelo Ministro-Relator Barreto de Macedo o pronunciamento do Ministério Público (fl. 35), veio aos autos manifestação da Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva no sentido da concordância “com a proposta de encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica” (fl. 36).

É o Relatório.

## V O T O

O robusto Relatório de Auditoria que se vem de apresentar mais uma vez comprova a capacidade do corpo técnico desta Casa em dar respostas adequadas aos variados e complexos encargos com que o Tribunal se depara no exercício do controle externo. Com efeito, o trabalho de fiscalização levado a cabo junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN em decorrência de Solicitação da Câmara dos Deputados, abrangendo os processos de securitização de dívidas da União ocorridos no período de janeiro/91 a outubro/97, trouxe à tona diversos pontos relevantes relacionados a esse tema, o qual — é forçoso reconhecer —, dentro do amplo leque de atividades em que se enreda a Administração Pública brasileira, tem passado ao largo de um maior exame e controle por parte das instâncias competentes.

A esse respeito, ressalte-se que alguns dos aspectos verificados sequer foram aventados no pleito dirigido ao Tribunal, embora, como adiante se evidenciará, revelaram-se de certo modo até mesmo mais significativos do que algumas das questões que deram causa à Solicitação. Apenas para explicitar desde logo a magnitude da matéria que ora se examina, quero trazer ao conhecimento deste Plenário que, ao longo do período acima referido, foram securitizados créditos contra a União no valor total de mais de US\$ 14,200 bilhões (quatorze bilhões e duzentos milhões de dólares), sendo que apenas cerca de US\$ 297 milhões (duzentos e noventa e sete milhões de dólares) referiam-se a créditos judiciais.

Com propósitos meramente didáticos, julgo pertinente iniciar esse Voto apresentando um resumo das principais constatações da equipe de Auditoria:

- existência de apenas dois níveis de controle responsáveis pela verificação da certeza e a liquidez dos créditos contra a União passíveis de securitização, o primeiro da alçada do administrador, liquidante ou inventariante da entidade responsável pela dívida original, e o segundo consubstanciado na ratificação do Conselho Fiscal da entidade;

- a Secretaria do Tesouro Nacional, ao basear-se apenas nas declarações de reconhecimento de dívidas, corre o risco de não ter conhecimento da origem do débito, finalidade para a qual foi constituído, parcelas já liquidadas, como foram utilizados os recursos, podendo permitir que se assumam dívidas sem se conhecer o que se está liquidando;

- deficiências dos controle administrativos sobre os processos de securitização — ensejando até o extravio de alguns processos — e das rotinas de atualização das planilhas informatizadas de controle dos ativos securitizados;

- os títulos securitizados utilizados para pagamento das dívidas judiciais foram resgatados antes do prazo previsto para pagamento dos respectivos precatórios;

- o abatimento das dívidas judiciais obtido com a securitização foi insignificante, bem como não houve o objetivado alongamento do perfil da dívida;

- a securitização das dívidas da União permitiu a redução dos desembolsos financeiros do Tesouro Nacional, uma vez que esses ativos foram, em sua maioria, utilizados no Programa Nacional de Desestatização;

- o princípio que rege a securitização é o princípio da renegociação da dívida, que pode ser feita com base nos valores do débito, prazos para pagamento, taxas de correção, custas judiciais, valores de perdas e danos entre outros parâmetros;

- nos processos de securitização de dívidas judiciais das empresas Transconsult, Clevelândia e Cia de Explosivos e Munições não foi possível, com base nos documentos apresentados, a identificação da natureza dessas dívidas, a data do débito, o tipo e a entidade responsável pelo débito.

- a construtora C.R. Almeida teve acolhido pelo Poder Judiciário seu pedido de indenização contra o Estado do Paraná em decorrência de débitos da ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, alcançando o valor de US\$ 1,8 bilhão, o que pode implicar futura responsabilização da União, porquanto já houve créditos securitizados pela União relacionados com a referida ferrovia, em favor do consórcio Transcon-Amurada (fato apurado no TC-013.870/97-1).

||

Como restou esclarecido no relato da equipe de auditoria, a securitização é um forma de renegociação de dívidas da União ou por ela assumidas em razão de lei, ato administrativo ou contrato, por força da qual os créditos judiciais ou extrajudiciais são substituídos por títulos com prazos de resgate mais longo. A maioria dos créditos objeto de securitização era de titularidade do sistema financeiro, fornecedores de bens e serviços e empreiteiras.

A intensificação do uso do mecanismo de securitização de dívidas está relacionado com a implementação do Programa Nacional de Desestatização de que trata a Lei nº 8.031/90, de 12/04/90. Note-se que o art. 16 dessa lei, ao estabelecer as chamadas “moedas de privatização”, ou seja, as “*formas operacionais*” para o pagamento das alienações efetivadas no âmbito do PND, não incluiu expressamente entre elas os créditos contra a União, o que ensejou a edição da Portaria MEFP nº 263/91, de 22/04/91, definindo que “*o pagamento das alienações de participações societárias e ativos, previstas no Programa Nacional de Desestatização, poderá ser feito mediante a utilização, de par com o cruzeiro*”, entre outros, de “*créditos vencidos contra entidades controladas direta ou indiretamente pela União*” e de

*“créditos referentes às dívidas das entidades de que trata o art. 4º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990”.*

Tendo em vista a manifesta inidoneidade de uma Portaria ministerial para alterar o conteúdo de uma disposição legal, foi editada a Lei nº 8.250, de 24/10/91, de caráter interpretativo, que assentou que *“o artigo 16 da Lei n. 8031, de 12 de abril de 1990, assegura aos titulares de créditos e títulos o direito de utilizá-los na aquisição de bens privatizáveis, não limitando as formas operacionais, as formas de pagamento e os bens, inclusive creditórios, que poderão ser aceitos em permuta daqueles bens”.*

Ao longo do tempo, a matéria vem sendo objeto de sucessivos normativos, entre os quais cabe mencionar a Portaria/SFN nº 1127/91, que, como foi ressaltado no Relatório de Auditoria, lamentavelmente não obstava que os processos de securitização fossem constituídos e examinados com base apenas em documentos apresentados pelos próprios credores, o que ampliava as possibilidades de fraudes, notadamente no que se refere aos créditos extrajudiciais.

No presente momento, disciplina-a o Decreto nº 1647/95, alterado pelo Decreto nº 1785/96 e pelo Decreto nº 1907/96, que exige para a renegociação, *“mediante novação, pela Secretaria do Tesouro Nacional (...), com o credor originário, [d]os créditos de natureza financeira vencidos contra a União, ou por ela garantidos”*, que o órgão responsável pela execução do contrato, e não mais o credor, encaminhe ao Ministério da Fazenda *“originais, ou cópia devidamente autenticada, dos instrumentos contratuais, ou de outros documentos comprobatórios das obrigações a assumir”*, *“declaração expressa reconhecendo a certeza, liquidez e exatidão dos montantes das obrigações a serem liquidadas”* e *“parecer do órgão seccional ou setorial do Sistema de Controle Interno”*.

Tratando especificamente de créditos judiciais, o § 2º do art. 5º do Decreto nº 1647/95 prescreve que, se os precatórios já tiverem sido expedidos, *“o prazo para liquidação não poderá ser inferior ao do pagamento dos precatórios anteriores ao que está sendo negociado, vedado o pagamento em espécie”*.

O art. 7º do Decreto nº 1647/95, a sua vez, estabelece que, tanto para a securitização de créditos judiciais quanto extrajudiciais, *“é condição para a formalização dos contratos a apresentação à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de certidão negativa de débito para com a Dívida Ativa da União, o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e a Secretaria da Receita Federal, bem como a inexistência de débitos em situação de irregularidade junto à Secretaria do Tesouro Nacional”*.

Deve ainda ser destacada a Portaria/SFN nº 82/92, que, no seu art. 1º, define os créditos passíveis de securitização para efeito de utilização no âmbito do PND: é dizer, tanto os créditos vencidos da própria União quanto das entidades por ela controladas direta ou indiretamente, a serem honrados em decorrência de garantia. Além disso, o seu art. 3º atribui ao liquidante, inventariante ou administrador responsável a verificação da certeza, liquidez e exigibilidade das obrigações, com posterior manifestação acerca da sua regularidade do Conselho Fiscal e da Auditoria

Interna da entidade, ou, na sua falta, da Secretaria de Controle Interno correspondente.

### III

Apresentada a moldura normativa da matéria, passemos ao exame dos pontos mais relevantes suscitados na Auditoria.

O primeiro ponto digno de registro é o descontrole verificado no âmbito da STN com respeito aos procedimentos administrativos em cujo âmbito se deram as securitizações. Segundo restou apurado, os dossiês disponibilizado pelo órgão fiscalizado à guisa de “processo administrativo” continham apenas “*uma coletânea de ativos e alguns documentos, que teria o intuito de reconstituir em parte os processos originais*”. E, mais grave ainda, “*os documentos incluídos naquele dossiê eram em sua maioria a declaração do credor informando o total devido pela União, além de ofícios da SFN [extinta Secretaria da Fazenda Nacional] solicitando o registro dos títulos securitizados junto à CETIP – Central de Liquidação e Custódia. Nessa análise ficou inexplicado o fato de que os documentos com os pareceres da SFN e da PGFN não foram anexados, já que eram documentos de responsabilidade do próprio Ministério da Fazenda*”.

Reitero aqui, pela sua pertinência, o juízo externado pela equipe de Auditoria a esse respeito:

“O extravio de um processo pode até ser entendido como uma falha excepcional, mas o de 14 processos é algo que chama a atenção. Uma ocorrência que deveria ser um fato isolado, passou a ser rotina dentro da SFN demonstrando a falta de controle da Secretaria e a precariedade do seu sistema de protocolo e de sua atualização, prejudicando a administração e tramitação dos processos administrativos daquela Secretaria. A falta desses processos impede os controles interno e externo verificarem se os procedimentos de securitização foram concretizados dentro da legalidade, oportunidade, economicidade e moralidade das operações.

(...) Qualquer tentativa de explicar o desaparecimento dos processos com afirmações de que uma vez que os títulos foram emitidos, com certeza houve previamente a devida verificação dos valores pagos pelo Tesouro Nacional e por isso não necessitariam ser verificados pelo controle, não nos parece plausível.

Se esse argumento fosse válido, poderia este Tribunal vir a aceitar que os administradores públicos não apresentassem os documentos relativos a uma licitação, informando apenas que se o produto foi comprado com certeza houve o devido procedimento licitatório.

Como esse assunto está sendo tratado no TC-013.329/94-4, não será objeto de questionamento neste trabalho, ficando apenas o registro da incrível falta

de controle que existia na Secretaria da Fazenda Nacional – SFN, quando responsável pela securitização das dívidas da União”.

Outra situação gravíssima verificada foi a decorrente das deficiências dos órgãos de auditoria interna das entidades públicas devedoras para certificar a adequação e procedência dos créditos reclamados, mui especialmente no que diz respeito àquelas que foram extintas e tiveram os seus servidores realocados para outras entidades. Dessa forma, enquanto algumas auditorias internas se encontravam totalmente desparelhadas do ponto de vista da quantidade e mesmo qualidade técnica do seu pessoal para verificar a regularidade das obrigações, os credores chegavam a contratar empresas de auditoria independente exclusivamente para acompanhar os processos. Como bem foi ilustrado no Relatório, *“apenas no levantamento dos débitos da extinta Sunaman cada um dos credores (mais de 13 bancos) contratou uma empresa de auditoria independente”*.

Tratando agora do mérito propriamente dos processos objeto da Solicitação, é dizer, aqueles decorrentes de decisões judiciais, a questão primeira a enfrentar diz respeito a se a securitização em si já não configuraria uma violação do art. 100 da Constituição Federal, pois que permitiria aos titulares dos créditos receber os seus direitos sem observância da “fila dos precatórios”. É que, com efeito, dispõe aquele preceito constitucional que, *“à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”*.

O tema não é tão trivial como pode parecer à primeira vista. Para comprová-lo basta mencionar que a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao ensejo do exame de pedidos de utilização de créditos judiciais como moeda de aquisição de ativos públicos incluídos no âmbito do PND, assumiu posições divergentes no tocante a essa possibilidade alternativa de pagamento de dívidas judiciais da União ou por ela assumidas.

Assim, no Parecer PGFN/CRF/nº 061/92, sustentou-se que, decorrendo o direito do interessado de *“decisão proferida em Mandado de Segurança (...), já transitado em julgado, pelo Superior Tribunal de Justiça”*, o *“pagamento somente poderá ser feito mediante precatório”*, nos termos do art. 100 da CF, porquanto outra possibilidade *“seria burlar, de forma indireta, o mandamento constitucional”*, o que poderia até tipificar a prática do crime previsto no art. 315 do Código Penal (Vol. II, fls. 180/1).

Posteriormente foi elaborado o Parecer PGFN/COF/nº 311/92, que assentou que o requerente, empresa privada interessada na permuta de crédito igualmente originado em decisão judicial transitada em julgado *“por títulos aceitáveis no processo de privatização”*, *“faz jus à utilização de seu crédito para a aquisição de quaisquer bens, no âmbito do processo de privatização em curso”*. Fundamental é



ressaltar aqui o argumento que motivara a nova posição assumida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Vol. II, fls. 196/7):

“Daí se deduz que a utilização do crédito, tal como proposto no caso a que se reporta o Parecer PGFN/CRF 061/92, significaria a burla, pura e simplesmente, do preceito relativo à observância da ordem cronológica de apresentação dos precatórios, decisão esta desprovida de qualquer fundamentação jurídica.

No caso em tela, entendemos que o que se pretende é negociar o crédito, com a conseqüente redução do débito da União (...).

O posicionamento, na linha deste Parecer (...), a par de manter coerência com o princípio lógico-dedutivo, na esteira do princípio da derivação-fundamentação kelseniana, que norteia a tradição do direito pátrio (o chamado sistema de “Civil Law”), assimila também, por seus fundamentos, princípios derivados do sistema de “commom Law”, em busca de realização do valor de justiça, atributivo a ambas as partes (sic)”.

Em nova apreciação da matéria, foi expedido o Parecer PGFN/CJ/nº 517/93 (Vol. II, fls. 478/485), no qual se considerou “*totalmente equivocad[a]*” manifestação da Coordenadoria de Operações Financeiras da União (Parecer PGFN/COF/nº 1569/92) que, estribada no entendimento firmado no Parecer PGFN/COF/nº 311/92, anuíra ao pleito de permuta de alegados créditos judiciais detidos contra a União “*por títulos aceitáveis no âmbito do Programa Nacional de Desestatização*”. E, contrariamente, o mesmo Parecer PGFN/CJ/nº 517/93 reputou correto o entendimento assentado no Parecer PGFN/CRF/nº 061/92 no sentido de que a utilização de créditos judiciais como moeda no âmbito do PND implicaria burlar o disposto no art. 100 da Constituição Federal. E, em conclusão, o referido parecer propugnou, no que foi acolhido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, por que fosse “*fixada orientação no sentido de que o cumprimento de decisões judiciais contra a União se faça, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, na forma do disposto no art. 100 da Constituição Federal, salvo outras formas extintivas de créditos contra a União, nos termos estabelecidos em lei*”

A posição firmada pela equipe de Auditoria, após discorrer sucintamente sobre a questão, foi no sentido de que a “*legislação específica (Decreto 1.647/95, 1.785/96 e Portaria SFN 82/92) aponta a renegociação como o caminho possível para o afastamento do precatório como instrumento de pagamento de dívidas contra a União decorrentes de decisão judicial*”. Todavia, insistiram os técnicos em que “*quando se fala em renegociação há que se abordar, necessariamente, vantagens financeiras para a União; redução do valor da dívida a ser paga*”. Daí entenderem, em definitivo, que “*pretender que tão-somente a substituição de valor em espécie por igual valor em título justifique a fuga ao precatório é, em última instância, privilegiar aqueles que podem abdicar de receber seus créditos em moeda corrente; é desfavorecer os que não têm poder econômico bastante para*



*submeter-se à imposição da União, caso desejem receber seus créditos antes da data prevista do precatório”.*

Retendo-se o essencial do que se consolidou nessas argumentações, parece lícito dizer que, como sustentado pelos técnicos do Tribunal, foi fixada uma orientação segundo a qual a conversão de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em títulos de emissão da União, fundamentalmente para uso como moeda de privatização, pressuporia uma negociação a partir da qual a União obteria uma redução no seu débito.

Segundo penso, desde que atendido esse requisito de renegociação dos créditos com a comprovada obtenção de vantagem financeira para a União e observado o § 2º do art. 5º do Decreto nº 1647/95, que determina, no caso de precatórios expedidos, que *“o prazo para liquidação não poderá ser inferior ao do pagamento dos precatórios anteriores ao que está sendo negociado, vedado o pagamento em espécie”*, é legítima essa modalidade de quitação de dívidas. Não havendo essa vantagem financeira para a União, não há porque se anuir a uma renegociação que só traria benefício aos credores.

#### IV

Consoante demonstrado no Relatório de Auditoria, foram efetivados seis processos de securitização de créditos judiciais, alcançando o total de US\$ 297 milhões, sendo cinco com a emissão do ativo JUST920116 e um com a emissão do ativo SUPR940901.

O ativo SUPR940901, o mais questionado na Auditoria, refere-se a créditos do Consórcio Transcon-Amurada oriundos de contrato celebrado por essa empresa e pela C.R. Almeida com o Governo do Estado do Paraná para a construção da Ferrovia Apucarana-Ponta Grossa, no período de 1972 a 1975. Segundo apurou a equipe técnica, o Consórcio Transcon-Amurada, em razão de demanda judicial em que postulou indenização por serviços de consultoria técnica que prestara — orçados em pouco mais de US\$ 1 milhão em 1972 e posteriormente repactuados para US\$ 4,4 milhões — obteve provimento do Poder Judiciário que lhe permitiu pleitear junto à União créditos no valor de mais de US\$ 270 milhões, sendo ao final securitizados US\$ 151 milhões, ou seja, *“mais de cem (100) vezes o contrato original, ou mais de trinta (35) vezes após a assinatura do termo aditivo”*.

Nos autos, constam diversos pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria do Tesouro Nacional e Advocacia-Geral da União que fazem questionamentos no tocante à securitização desse crédito judicial (Vol. II, fls. 435/497), notadamente no que se refere ao valor que estaria compreendido na condenação judicial e à legitimidade da União para figura como devedora, pois que o acórdão condenatório obrigara diretamente apenas o Estado do Paraná, dependendo a responsabilidade civil da União da propositura por aquela unidade federada de uma ação regressiva.

Registre-se que, segundo informação constante dos autos (Vol. I, fl. 116), também a empresa C.R. Almeida obteve uma indenização contra o Estado do Paraná em decorrência da construção da ferrovia Apucarana- Ponta Grossa, o que, tal qual ocorrido com respeito ao Consórcio Transcon-Amurada, provavelmente importará a transferência do ônus final — que alcança o montante de R\$ 2 bilhões (dois bilhões de reais) — à União.

Considerando que as questões associadas à securitização do crédito do Consórcio Transcon-Amurada já estão sendo examinadas no TC-013.870/97-1, julgamos mais oportuna a extração de cópia das peças constantes destes autos que se revelam importantes, para serem juntadas àquele feito, como subsídio à sua instrução.

No que se refere ao ativo JUST920116, foram securitizados em 16/01/92 créditos no valor total de US\$ 126,8 milhões (cento e vinte e seis milhões e oitocentos mil dólares), beneficiando quatro empresas: Transconsult Transportes Internacionais, Clevelândia Industrial e Territorial, Fazenda Reunidas Nova Amazônia – FRENOVA S.A e Cia. Brasileira de Explosivos e Munições.

Observe-se que, dos títulos atinentes ao ativo JUST920116, foram utilizados no âmbito do PND, na aquisição de ações negociáveis em bolsa, 68,07% ainda em 1992 — principalmente nos leilões de privatização da FOSFÉRTIL (17,94%), ACESITA (16,24%) e CST (10,08%) — e mais 26,86% em 1993 — quase que exclusivamente no leilão de privatização da CSN (25,24%). Em suma, 94,93% dos títulos emitidos foram utilizados antes do prazo em que se daria a quitação dos créditos judiciais, que, tendo em vista o mecanismo constitucionalmente previsto para o pagamento dos precatórios, não teria a menor possibilidade de ocorrer antes do final de 1993. Dessa forma, configurou-se violação da regra prevista no art. 100 da Constituição Federal.

Além desse aspecto, duas outras impropriedades foram verificadas na securitização dos créditos judiciais que ensejaram a emissão dos títulos JUST920116.

Em primeiro lugar, não foi respeitado o requisito firmado no Parecer PGFN/COF/nº 311/92 — e que fora um dos esteios da mudança de orientação com respeito ao entendimento assentado no Parecer PGFN/CRF/nº 061/92 — segundo o que a renegociação dos créditos pressuporia a “*redução do débito da União*”. Como demonstraram os técnicos do Tribunal, os créditos foram securitizados sem qualquer desconto, prevendo-se a obtenção de ganhos por parte da União em razão da não incidência de juros nos títulos entre a sua emissão e o seu resgate. Todavia, como a maior parte dos títulos foi imediatamente resgatada nos leilões de privatização entre 1992 (68,07%) e 1993 (26,86%), o ganho financeiro da União foi irrelevante

Em segundo lugar — e essa foi uma indagação específica inserida na Solicitação dirigida ao Tribunal —, o então Departamento do Tesouro Nacional não verificou se as empresas beneficiárias dos créditos securitizados estavam em condições de contratar com o Poder Público, no que se refere à regularidade das suas

obrigações com o sistema de seguridade social (Constituição Federal, art. 195, § 3º), fiscais e trabalhistas.

De conseguinte, impõe-se a audiência do responsável pela órgão em cujo âmbito se verificou a prática dos atos irregulares que se vêm de aludir, no caso, o Sr. Roberto Figueiredo Guimarães, ex-Diretor do extinto Departamento do Tesouro Nacional/SFN, a fim de que apresente razões de justificativa.

V

Cumpra ainda assinalar que a equipe de Auditoria procedeu também à análise de alguns processos em que foram securitizados créditos extrajudiciais. Segundo relatado, a intenção era “*identificar a origem do crédito, a manifestação da PGFN e da STN, o trabalho de grupos de trabalhos para apuração dos valores, que em sua maioria implicava certa complexidade nos cálculos e na identificação dos valores devidos*”. Todavia, tendo em vista a exiguidade do tempo disponível, a equipe restringiu-se apenas ao exame da documentação envolvida, sem qualquer apreciação de mérito no tocante à procedência dos cálculos efetuados para a definição dos valores devidos pela União.

Não obstante, as apreciações feitas no Relatório, principalmente com respeito à securitização das dívidas da SUNAMAN (ativo SUNA950915), alcançando um total de US\$ 2,5 bilhões (dois bilhões e quinhentos milhões de dólares), já evidencia a precariedade dos procedimentos verificados no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional também com respeito aos créditos extrajudiciais. Considerando, ademais, como já se frisou neste Voto, que o total de créditos dessa natureza securitizados alcançou a expressiva cifra de quase US\$ 14 bilhões (quatorze bilhões de dólares), afigura-se oportuno incumbir a 8ª SECEX da realização de estudos com vistas a subsidiar a propositura de uma auditoria específica nos processos de securitização de créditos extrajudiciais.

Por derradeiro, conquanto o assunto ora examinado terá continuidade em função da audiência ora proposta, julgo que o trabalho já elaborado pelos técnicos desta Casa se afigura merecedor de ser levado ao conhecimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e do Parlamentar que apresentou o Requerimento que deu causa à Solicitação.

Com essas considerações, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

## DECISÃO Nº 380/99-TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC 014.521/97-0
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Eduardo Augusto Guimarães (Secretário do Tesouro Nacional)

---

1. Publicada no DOU de 02/07/99.

4. Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional

5. Relator: Ministro Adylson Motta

6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: 7ª SECEX

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

8.1. com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, determinar a audiência do Sr. Roberto Figueiredo Guimarães, ex-Diretor do Departamento do Tesouro Nacional/SFN, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativas no tocante aos seguintes fatos impróprios verificados na securitização dos créditos judiciais que ensejaram a emissão dos títulos referentes ao ativo JUST920116:

a) liquidação dos títulos, em decorrência da sua utilização na aquisição de ações de empresas estatais privatizadas nos anos de 1992 e 1993, em prazo inferior ao previsto para o pagamento dos precatórios correspondentes, importando a violação do art. 100, *caput*, da Constituição Federal;

b) ausência de renegociação com os credores, de modo a permitir a redução do valor devido pela União; e

c) celebração de contratos com empresas que não comprovaram estar adimplentes com respeito às suas obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas;

8.2. determinar à 8ª SECEX a efetivação de estudos com vistas à verificação da conveniência de realização de auditoria específica nos processos de securitização dos créditos contra a União de natureza extrajudicial;

8.3. autorizar a extração de cópia do Relatório de Auditoria e dos documentos acostados ao Volume II dos presentes autos, referentes à securitização dos créditos judiciais do Consórcio Transcon-Amurada (ativo SUPR940901), para juntada ao TC-013.870/97-1, como subsídio à sua instrução; e

8.4. encaminhar à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Arlindo Chinaglia cópia da presente Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam, esclarecendo-lhes que, tão logo haja um pronunciamento conclusivo deste Tribunal com respeito aos fatos examinados, ser-lhes-á dada notícia.

9. Ata nº 27/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 23/06/1999 - Ordinária.

11. Especificação do quorum:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Humberto Guimarães Souto  
na Presidência

Adylson Motta  
Ministro-Relator

---

**MUNICÍPIO DE BACURI/MA - OMISSÃO NO DEVER DE  
PRESTAR CONTAS E INEXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO  
EM CONVÊNIO  
Tomada de Contas Especial**

---

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo I - Classe II - 1ª Câmara

TC-927.901/98-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Bacuri/MA.

Responsável: Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito.

***EMENTA:** Tomada de Contas Especial. Omissão no dever de prestar contas e inexecução do objeto pactuado em convênio. Citação. Responsável revel. Contas irregulares, com débito. Remessa da documentação pertinente ao Ministério Público (§ 31 do art. 16 da Lei n. 8.443/92).*

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, tendo como responsável o Sr. Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito Municipal de Bacuri/MA, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados mediante o Convênio FNDE n. 5407/96, no valor de R\$ 80.000,00, bem assim em face da inexecução do objeto pactuado no aludido Ajuste, consistente na “expansão da rede física escolar e condições escolares eficientes” no âmbito do ensino fundamental.

2. A Ciset/MEC certificou a irregularidade das presentes contas (fls. 211), e a autoridade ministerial manifestou-se de acordo (fls. 215).

3. Citado (fls. 227), o Sr. Osvaldo Gomes Cunha não apresentou defesa, nem recolheu o débito que lhe foi imputado.

4. Caracterizada a revelia do responsável, SECEX/MA propõe, às fls. 231, sejam as presentes contas julgadas irregulares e em débito o responsável, pela quantia de R\$ 80.000,00, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, alíneas **a** e **d** da Lei n. 8.443/92, com conseqüente encaminhamento de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público, bem como seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida.

5. A douta Procuradoria pronuncia-se de acordo com a proposta de mérito oferecida pela Unidade Técnica, dissentindo, no entanto, quanto à fundamentação legal. Entende o **Parquet** que não restou comprovada a ocorrência de desfalque ou

desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme tipificado na alínea **d**, inciso III, do art. 16 da Lei n. 8.443/92, mas, tão-somente, a omissão no dever de prestar contas, hipótese prevista na alínea **a** do mencionado dispositivo legal.

6. Examinando o significado dos vocábulos **desfalque** e **desvio**, a que se refere o aludido comando da Lei Orgânica deste Tribunal, o Ministério Público faz as seguintes considerações, **in verbis**:

“Segundo De Plácido e Silva (*Vocabulário jurídico*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P. 259), o vocábulo **desfalque** ‘possui o sentido de alcance ou desvio de dinheiro praticado pela pessoa a quem se confia a guarda de valores de outrem’. E prossegue: ‘Desfalque, deste modo, é designação genérica para todo desvio ou apropriação de dinheiro ou valores entregues em confiança à guarda ou administração de outrem’.

De acordo com o mesmo autor, o **desvio**, ‘na terminologia jurídica é, geralmente, empregado para indicar o uso indevido ou destino diferente, dado à coisa, pertencente a outrem, pela pessoa que a tinha a título precário, sem a devida autorização ou sem o consentimento de seu senhor e possuidor’. E acrescenta: ‘O desvio, segundo os elementos que o possam compor, toma nomes apropriados: desfalque, abuso de confiança, apropriação indébita, peculato, em cujas configurações se mostra crime ou delito, sujeito a sanção penal’ (idem. p. 264).

No caso concreto que ora se avalia, para se concluir pela ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, faz-se necessário utilizar-se da seguinte dedução lógica: se não foi comprovada a utilização dos recursos na finalidade conveniada, infere-se que foram desviados.

Ocorre que, nesse raciocínio, encontra-se implícita a idéia de presunção, nos precisos termos do conceito apresentado por De Plácido e Silva (idem p. 637), **verbis**:

‘Presunção é o vocábulo empregado na terminologia jurídica para exprimir a dedução, a conclusão e a conseqüência, que se tira de um fato conhecido, para se admitir como certa, verdadeira e provada a existência de um fato desconhecido ou duvidoso’.

Tem-se, na espécie, apenas indícios, que constituem as chamadas presunções comuns. Tais presunções são, em regra, elementos probatórios subsidiários, devendo ser acompanhados de outras de valor indiscutível. Invocando novamente as palavras do jurista (idem. P. 637): ‘As presunções comuns, pois, são meras presunções ou indícios, chamadas ainda de humanas ou naturais. Nesta razão, nada provam por si, isto é, quando isoladas ou desacompanhadas de quaisquer outros elementos subsidiários de valor certo’.

Assim, tendo em vista tratar-se o desfalque e o desvio de condutas consideradas graves, com conseqüências inclusive na esfera criminal,

entendemos não ser apropriado condenar-se o responsável fundamentando-se nesse tipo de raciocínio lógico.”

7. Conclusivamente, propõe a douta Procuradoria sejam as presentes contas julgadas irregulares e em débito o responsável, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea **a**, 19 e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/92, bem assim seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

8. É o relatório.

## VOTO

Consoante dispõe o § 31 do art. 12 da Lei n. 8.443/92, o responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

2. No mérito, manifesto-me de acordo com as conclusões uniformes da Unidade Técnica e da douta Procuradoria; porém, relativamente à fundamentação legal, dirirjo, **data venia**, do entendimento consignado pelo **Parquet**.

3. Conforme observa-se no Relatório de Inspeção às fls. 126/130, a Equipe do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em verificação **in loco**, constatou que “as escolas não foram ampliadas e nem sequer receberam os equipamentos. Não houve comprovação da utilização dos recursos” (fls. 129).

4. Portanto, não se trata, tão-somente, de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos. Há um elemento probatório de valor certo que atesta a inexecução do objeto, indicando a ocorrência de desvio de valores públicos a que se refere o art. 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/92.

5. Observe-se que o fato de o gestor não ter aplicado os recursos nos fins ajustados se enquadra na própria definição de desvio formulada por De Plácido e Silva, que vale recordar: “na terminologia jurídica é [o desvio], geralmente, empregado para indicar o **uso indevido** ou **destino diferente**, dado à coisa, pertencente a outrem, pela pessoa que a tinha a título precário, sem a devida autorização ou sem o consentimento de seu senhor e possuidor” (grifos nossos).

6. Não se cuida de fazer uso da lógica mencionada pela douta Procuradoria: “se não foi comprovada a utilização dos recursos na finalidade conveniada, infere-se que foram desviados”. **In casu**, tendo sido comprovada a inexecução do objeto, via de conseqüência, restou também comprovado o “uso indevido” ou “destino diferente”, dado à coisa pública. O raciocínio citado pelo Ministério Público estaria subjacente na hipótese de se considerar como desvio a mera omissão no dever de prestar contas.

7. Por certo que a convicção da ocorrência de desvio poderia ser afastada, se o responsável, comparecendo aos autos, comprovasse a correta utilização dos recursos recebidos, em conformidade com o pactuado no Convênio, ou até mesmo

demonstrasse o emprego dos valores públicos em benefício da comunidade, ainda que à margem do objeto do Ajuste, hipótese que, consoante majoritária jurisprudência deste Tribunal, ensejaria apenas aplicação de multa ao gestor com o julgamento pela irregularidade das contas.

8. Todavia, o responsável, mesmo tomando ciência do Ofício citatório (AR/MP, às fls. 228) – o qual, ressalte-se, consignava não somente a omissão no dever de prestar contas, mas também a não-aplicação dos recursos repassados, fazendo, até mesmo, menção ao Relatório do Órgão repassador -, deixou transcorrer **in albis** o prazo que lhe fora concedido.

9. Cabe lembrar, a propósito, que o revel se sujeita à presunção de veracidade dos fatos contra ele alegados, conforme dispõe o artigo 319 do Código de Processo Civil.

10. Destaque-se, ainda, que, se adotada a linha de entendimento propugnada pela douta Procuradoria, estará extremamente restrita a hipótese de tipificação da irregularidade das contas na alínea **d**, do inciso III, do mencionado dispositivo legal. Seria necessário significativo esforço de investigação para coletar provas sobre qual foi, efetivamente, o destino diferente dado ao dinheiro público, com todos os custos daí decorrentes.

11. A respeito das conseqüências na esfera criminal a que se refere o **Parquet**, sobreleva ressaltar que compete privativamente ao Ministério Público da União promover a ação penal pública, conforme estabelece o art. 129, inciso I, da Constituição Federal. Portanto, caberá a esse Órgão examinar se os elementos presentes nos autos são suficientes para o oferecimento da denúncia, decidindo pela propositura ou não da ação penal pública.

12. Por derradeiro, é de se registrar que diversos são os acórdãos proferidos por este Tribunal pelos quais julgou irregulares as contas, com fundamento na alínea **d**, inciso III, do art. 16 da Lei n. 8.443/92, tendo em vista que, não obstante tenham sido prestadas as contas pelo responsável, fôra constatada, mediante inspeção ou auditoria realizada no município, que as obras ou serviços objeto do convênio firmado entre Prefeitura municipal e órgão ou entidade federal não foram executados, ou o foram parcialmente (**v. g.**, Acórdão n. 228/98 – 2ª Câmara; Acórdão n. 367/98 – 1ª Câmara; Acórdão n. 280/97 – 2ª Câmara; Acórdão n. 173/97 – 1ª Câmara; Acórdão n. 275/97 – 2ª Câmara).

13. No presente caso, além de haver sido apurada a inexecução do objeto pactuado, ocorreu omissão no dever de prestar contas, motivo pelo qual, no meu entender, há que ser o acórdão fundamentado, também, na alínea **a** do aludido dispositivo legal, conforme propõe a SECEX/MA.

Com essas considerações, acolhendo, no mérito, os pareceres, voto por que seja adotada a decisão, sob a forma de acórdão, que ora submeto à apreciação desta Câmara.



## ACÓRDÃO Nº 254/99 - TCU - 1ª CÂMARA<sup>1</sup>

1. Processo TC-927.901/98-6.
2. Classe de Assunto: II - Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da omissão no dever de prestar contas e inexecução do objeto pactuado mediante convênio.
3. Responsável: Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito.
4. Entidade: Município de Bacuri/MA.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: SECEX/MA.
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, tendo como responsável o Sr. Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito Municipal de Bacuri/MA.

Considerando que, no processo devidamente organizado, apurou-se contra o aludido responsável o débito, no valor de R\$ 80.000,00, proveniente da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados mediante o Convênio FNDE n. 5407/96, bem assim da inexecução do objeto pactuado no aludido Ajuste;

Considerando que a Secretaria de Controle Interno/MEC certificou a irregularidade das presentes contas e a autoridade ministerial pronunciou-se de acordo;

Considerando que, citado, o responsável não apresentou defesa, nem recolheu o débito que lhe foi imputado, caracterizando-se, assim, a revelia, nos termos do ' 31 do artigo 12 da Lei n. 8.443/92;

Considerando que os pareceres da SECEX/MA e do Ministério Público são uniformes no sentido de serem julgadas irregulares as presentes contas e em débito o responsável, autorizando-se, desde logo, a cobrança judicial da dívida:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, em:

8.1 - com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **a** e **d**, da Lei n. 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Osvaldo Gomes Cunha ao pagamento do débito, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, devendo a supramencionada quantia ser atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 31/07/96 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

8.2 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

8.3 - determinar a remessa da documentação pertinente ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da supramencionada Lei.

---

1. Publicado no DOU de 07/07/99.

9. Ata n. 22/99 - 1ª Câmara.

10. Data da sessão: 29/06/1999 – Ordinária.

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo (Relator).

Humberto Guimarães Souto  
Presidente

José Antonio Barreto de Macedo  
Ministro-Relator

Fui presente:

Paulo Soares Bugarin  
Rep. do Ministério Público

---

## **ATOS NORMATIVOS**

---



---

## INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28, DE 5 DE MAIO DE 1999<sup>1</sup>

---

Estabelece regras para a implementação da *homepage Contas Públicas*, de que trata a Lei nº 9.755/98.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando o disposto no art. 1º da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

Considerando que os dados e informações de que trata a referida Lei devem ser divulgados pelos órgãos responsáveis em atendimento ao princípio da publicidade consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

Considerando a racionalidade administrativa e a economicidade, princípios que norteiam a administração pública objetivando evitar duplicação de esforços e sobreposição de atribuições;

Considerando o poder que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443/92, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições, RESOLVE:

### SEÇÃO I DO OBJETO

Art. 1.º A *homepage* intitulada *Contas Públicas*, a ser mantida pelo Tribunal de Contas da União na *Internet*, proverá o acesso organizado aos seguintes dados e informações:

I - montante de cada um dos tributos arrecadados:

- a) pela União;
- b) pelos Estados e Distrito Federal;
- c) pelos Municípios.

II - recursos repassados voluntariamente:

- a) pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- b) pelos Estados e Distrito Federal aos Municípios.

III - valores de origem tributária entregues e a entregar:

- a) pela União a cada um dos demais Entes da Federação, a que se referem os incisos I, alíneas *a* e *b*, e II, do art. 159 da Constituição Federal, e a expressão numérica dos coeficientes de rateio;

---

1. Publicada no DOU de 10/05/99.

- b) pelos Estados aos Municípios observadas as disposições contidas em suas respectivas Constituições e no § 3º do art. 159 da Constituição Federal.
- IV- demonstrativos bimestrais acerca da execução:
- a) pela União, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;
  - b) pelos Estados e Distrito Federal, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;
  - c) pelos Municípios, acerca dos seus orçamentos existentes.
- V – demonstrativos anuais de receitas e despesas:
- a) da União, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;
  - b) dos Estados e Distrito Federal, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais;
  - c) pelos Municípios acerca dos seus orçamentos existentes.
- VI – orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais, ou orçamentos existentes:
- a) da União;
  - b) dos Estados e Distrito Federal;
  - c) dos Municípios.
- VII – balanços orçamentários anuais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, ou orçamentos existentes:
- a) da União;
  - b) dos Estados e Distrito Federal;
  - c) dos Municípios.
- VIII - resumos dos instrumentos de contrato, ou de seus aditivos, firmados:
- a) pela União;
  - b) pelos Estados e Distrito Federal ;
  - c) pelos Municípios.
- IX - relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta:
- a) da União;
  - b) dos Estados e Distrito Federal;
  - c) dos Municípios.

## SEÇÃO II DA SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO DA *HOMEPAGE*

Art. 2.º Para a consecução do objeto da *homepage Contas Públicas*, os dados e informações de que trata o art. 1.º deverão ser colocados à disposição, para acesso via *Internet*, pelos órgãos e entidades responsáveis a seguir indicados, em páginas específicas de seus *sites*:

I - os órgãos e entidades, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela arrecadação dos tributos e contribuições, incluídas as destinadas à seguridade social, se houver, tornarão disponíveis, na *Internet*, os dados e informações relativos aos montantes de cada um dos tributos e contribuições arrecadados;

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

II - os órgãos e entidades responsáveis pela gestão ou acompanhamento de convênios, tornarão disponíveis dados e informações acerca de recursos repassados, à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

a) pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios;

b) pelos Estados e Distrito Federal a Municípios;

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse.

III - o Banco do Brasil tornará disponível, na *Internet*, os valores de origem tributária a que se referem os incisos I, alíneas *a* e *b*, e II do art. 159 da Constituição Federal e os arts. 86 e 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, entregues pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse.

IV - o órgão competente do Poder Executivo da União tornará disponível, na *Internet*, as previsões dos referidos valores a entregar aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989;

Prazo: até o quinto dia subsequente à publicação da previsão.

V - o Tribunal de Contas da União, conforme o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, tornará disponível, na *Internet*, os coeficientes de rateio fixados anualmente para os Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à distribuição dos valores a que se referem os incisos I, alíneas *a* e *b*, e II, do art. 159 da Constituição Federal;

Prazo: até o último dia do exercício anterior ao de vigência dos coeficientes.

VI - as instituições financeiras estaduais com competência legal para creditar aos Municípios valores relativos à participação destes na arrecadação estadual,

inclusive a prevista no § 3º do art. 159 da Constituição Federal, tornará disponível na *Internet* os valores entregues aos respectivos Municípios;

Prazo: até o último dia do segundo mês subsequente ao do repasse.

VII - os órgãos estaduais competentes tornarão disponível na *Internet*, as previsões dos valores a entregar aos Municípios, nos termos da legislação específica do respectivo Estado;

Prazo: até o quinto dia subsequente à publicação da previsão.

VIII - os órgãos estaduais competentes para estimar os coeficientes de rateio dos valores a serem entregues pelos Estados aos seus respectivos Municípios, tornarão disponíveis na *Internet* os referidos coeficientes de rateio;

Prazo: Até o último dia do exercício anterior ao da vigência dos coeficientes.

IX - os órgãos federais responsáveis pela consolidação dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais tornarão disponíveis, na *Internet*, os dados e informações constantes da Lei Orçamentária Anual, para cada um dos respectivos orçamentos;

Prazo: até o dia 31 de maio do exercício de vigência da Lei Orçamentária.

X - os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela consolidação dos respectivos orçamentos tornarão disponíveis, na *Internet*, os dados e informações constantes da Lei Orçamentária Anual competente, para cada um dos respectivos orçamentos que houver;

Prazo: até o dia 31 de maio do exercício de vigência da respectiva Lei Orçamentária.

XI - os órgãos da União responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos bimestrais, acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na *Internet*, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

XII - os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos periódicos da execução dos Orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na *Internet*, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até sessenta dias após o encerramento de cada período fixado, em lei, para o respectivo Estado ou Município.

XIII - os órgãos federais responsáveis pela elaboração e divulgação dos balanços orçamentários anuais, acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na *Internet*, os correspondentes dados e informações;



Prazo: até o dia 31 de julho de cada ano.

XIV - os órgãos estaduais do Distrito Federal e municipais, responsáveis pela elaboração e divulgação dos balanços orçamentários anuais, acerca da execução dos orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na *Internet*, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até o dia 31 de julho de cada ano.

XV - os órgãos federais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos anuais de receitas e despesas da União, referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornarão disponíveis, na *Internet*, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até 30 de setembro de cada ano.

XVI - os órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela elaboração e divulgação dos demonstrativos anuais de receitas e despesas dos Estados e Municípios, referentes aos respectivos orçamentos existentes, tornarão disponíveis, na *Internet*, os correspondentes dados e informações;

Prazo: até 30 de setembro de cada ano.

XVII - o órgão federal gestor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, ou de outro que vier a substituí-lo, tornará disponível, na *Internet*, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e de seus aditivos, firmados pelos órgãos e entidades integrantes do referido sistema;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo.

XVIII - os órgãos e entidades federais vinculados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como o Ministério Público da União e a Advocacia-Geral da União, enquanto não integrantes do SIASG, tornarão disponíveis, na *Internet*, por meio de sistemas específicos, os dados e informações de que trata o inciso anterior, relativamente aos atos por eles praticados;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo.

XIX - os órgãos e entidades estaduais e do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na *Internet*, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e seus aditivos;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do instrumento.

XX - os órgãos e entidades municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na *Internet*, os dados e informações acerca dos resumos dos instrumentos de contratos e seus aditivos;

Prazo: até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do instrumento.

XXI - o órgão federal gestor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, ou de outro que vier a substituí-lo, tornará disponível, na *Internet*, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras feitas pelos órgãos e entidades integrantes do referido sistema;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

XXII - os órgãos e entidades federais vinculados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, bem como o Ministério Público da União e a Advocacia-Geral da União, enquanto não integrantes do SIASG, tornarão disponíveis, na *Internet*, por meio de sistemas específicos, os dados e informações de que trata o inciso anterior, relativamente aos atos por eles praticados;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

XXIII - os órgãos e entidades estaduais e do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na *Internet*, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras realizadas;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

XXIV - os órgãos e entidades municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente ou por intermédio de órgão centralizador ou de sistema gerenciador de dados e informações, tornarão disponível, na *Internet*, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras realizadas;

Prazo: até o último dia do segundo mês seguinte ao da aquisição.

§ 1. O acesso estruturado aos dados e informações dos órgãos e entidades referidos nos itens I a XXIV deste artigo, dar-se-á por intermédio de *links*, disponíveis na *homepage Contas Públicas*, que remeterão às respectivas páginas específicas de cada órgão ou entidade.

§ 2. Os dados e informações pertinentes a cada órgão ou entidade também poderão ser acessados diretamente nos seus respectivos *sites*.

§ 3. Os dados e informações de que tratam os incisos deste artigo conterão os elementos expressos no Anexo desta Instrução Normativa.

Art. 3.º *O Tribunal de Contas da União, por intermédio de suas unidades técnicas competentes, estabelecerá, em conjunto com cada um dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais envolvidos, a forma de apresentação dos dados e informações que integrarão a homepage, visando à sua uniformização.*

Art. 4.º Fixada a sistemática de apresentação dos dados e informações, ficam os referidos órgãos e entidades obrigados a comunicar imediatamente ao Tribunal quaisquer alterações técnicas eventualmente ocorridas em seus *sites*, a fim de que sejam efetuadas as adaptações necessárias na *homepage Contas Públicas*.

Art. 5.º O Presidente do Tribunal, com o intuito de melhor atender aos objetivos colimados no art. 1º da Lei nº 9.755/98, bem como adequar a *homepage Contas Públicas* a eventuais mudanças na legislação correlata, poderá alterar, a qualquer tempo, os elementos informativos contidos no Anexo desta Instrução Normativa, fixando prazo para as adequações necessárias nos *sites* dos órgãos e entidades envolvidos.

Art. 6.º Os dados e informações tornados disponíveis na *Internet* segundo a sistemática desta Instrução Normativa serão de responsabilidade dos órgãos e entidades mantenedores.

Art. 7.º As unidades técnicas do Tribunal de Contas da União, em sua esfera de competência, verificarão, nos *sites* dos órgãos e entidades responsáveis, a acessibilidade e adequação da forma de apresentação dos dados e informações relacionados no Anexo desta Instrução Normativa.

§ 1. Detectadas quaisquer falhas, impropriedades ou omissões na apresentação dos dados, a unidade técnica do Tribunal, de imediato, manterá contato com o órgão responsável pela informação, objetivando o seu saneamento a tempo de cumprir os prazos fixados.

§ 2. Caso não seja sanado o problema, em se tratando de órgãos ou entidades federais, a unidade técnica submeterá o assunto ao Relator em cuja Lista de Unidade Jurisdicionada conste o órgão ou entidade responsável, propondo a adoção das providências cabíveis, na forma legal e regulamentar.

§ 3.º Caso não seja sanado o problema, em se tratando de órgãos ou entidades estaduais ou municipais, a unidade técnica submeterá o assunto à SEGECEX, propondo a adoção das providências necessárias.

Art. 8.º Com o intuito de garantir a confiabilidade dos dados e informações colocadas à disposição do público, o Tribunal poderá realizar auditorias nos órgãos e entidades federais, especialmente nos seus sistemas informatizados de origem dos dados.

Art. 9.º Os órgãos e entidades mencionados nos incisos do art. 2º manterão os dados e informações disponíveis para consulta pelo período de, no mínimo, cinco

anos, à exceção daqueles referidos nos incisos XVII a XXIV, que deverão ser mantidos por, pelo menos, um ano.

Art. 10. Os órgãos e entidades responsáveis deverão tornar disponíveis, na *Internet*, os dados e informações, na forma desta Instrução Normativa, até o dia 15 de junho deste ano, sem prejuízo dos prazos fixados nos incisos do art. 2º.

Art. 11. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Tribunal de Contas da União, Sala das Sessões, Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, em 05 de maio de 1999.

IRAM SARAIVA  
Presidente

## ANEXO À INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 028/1999

Os dados e informações de que tratam os incisos do artigo 2º da Instrução Normativa nº /1999, expressarão os elementos constantes deste anexo (§ 3º do art. 2º).

### I. TRIBUTOS ARRECADADOS (ART. 2º, INCISO I)

I - exercício e mês da arrecadação; e

II - montante de cada um dos tributos e contribuições arrecadados no mês, e o acumulado no exercício, discriminados por Unidade da Federação, onde foram arrecadados, desdobrado, ainda, pelos respectivos Municípios, no caso de tributos arrecadados pela União e discriminados por Municípios, onde foram arrecadados, no caso de tributos arrecadados pelos Estados.

### 2. RECURSOS REPASSADOS (ART. 2º, II)

I - exercício e mês do repasse;

II - montante repassado no mês, e acumulado até o mês, a cada Unidade da Federação, desdobrado, ainda, pelos respectivos Municípios, no caso da União e desdobrados pelos respectivos Municípios no caso dos Estados;

III – quanto a cada um dos instrumentos:

a) número original

b) Ministério ou Órgão Superior a que se vincule o repassador, no caso da União;

c) Secretaria ou órgão a que se vincule, no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios;

- d) concedente;
- e) beneficiário;
- f) objeto;
- g) valor do convênio;
- h) valor da contrapartida;
- i) vigência;
- j) situação.

### 3. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

#### **3.1 Transferências da União**

##### **3.1.1 Valores entregues pela União (art. 2º, III)**

- I - exercício e mês da arrecadação;
- II – montante repassado no mês, e acumulado no exercício, a cada um dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

##### **3.1.2 Valores a serem entregues pela União (art. 2º, IV)**

- I – exercício e mês a que se refere a previsão;
- II – variação prevista.

##### **3.1.3 Coeficientes de rateio a serem observados pela União (art. 2º, V)**

- I – Exercício de vigência dos coeficientes de rateio;
- II – Coeficiente atribuído a cada Ente da Federação.

#### **3.2 Transferências dos Estados**

##### **3.2.1 Valores entregues pelos Estados (art. 2º, VI)**

- I - exercício e mês da arrecadação;
- II – montante repassado no mês, e acumulado no exercício, a cada um dos Municípios.

##### **3.2.2 Valores a serem entregues pelos Estados (art. 2º, VII)**

- I – exercício e mês a que se refere a previsão;

II – variação prevista.

### **3.2.3 Coeficientes de rateio a serem observados pelos Estados (art. 2º, VIII)**

I – Exercício de vigência dos coeficientes de rateio;

II – Coeficiente atribuído a cada Município

### 4. ORÇAMENTOS ANUAIS (ART. 2º, IX E X)

I - exercício de vigência da Lei;

II - montante da receita prevista para o exercício, desdobrada por classificação econômica; e

III - montante da despesa fixada para o exercício, desdobrada por número e nome de:

a) unidade orçamentária;

b) função;

c) programa;

d) subprograma;

e) fonte de recursos; e

f) grupo de despesa.

### EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS (ART. 2º, XI E XII)

I - exercício e bimestre de execução do orçamento;

II - montante da receita realizada no bimestre, e acumulada até o bimestre, desdobrada por classificação econômica; e

III - montantes das despesas autorizadas e empenhadas no exercício e montante da despesa liquidada no bimestre, e acumulada até o bimestre, desdobradas por número e nome de:

a) unidade orçamentária;

b) função;

c) programa;

d) subprograma;

e) fonte de recursos; e

f) grupo de despesa.

## BALANÇOS ORÇAMENTÁRIOS (ART. 2º, XIII E XIV)

- I - exercício de execução do orçamento;
- II - montantes das receitas previstas e realizadas no ano, e a diferença entre ambas, desdobradas por classificação econômica até o segundo nível;
- III - montantes das despesas autorizadas e liquidadas no ano, e a diferença entre ambas, desdobradas por classificação econômica até o nível de modalidade de aplicação;
- IV - superávit / déficit corrente apurado no exercício;
- V - superávit / déficit de capital apurado no exercício; e
- VI - resultado orçamentário do exercício.

## DEMONSTRATIVOS DE RECEITAS E DESPESAS (ART. 2º, XV E XVI)

- I - exercício de execução do orçamento;
- II - montantes das receitas previstas e realizadas no ano, e o percentual de realização, desdobradas por classificação econômica até o segundo nível; e
- III - montantes das despesas autorizadas e liquidadas no ano, e o percentual de execução, desdobradas por classificação econômica até o nível de modalidade de aplicação.

## CONTRATOS E SEUS ADITIVOS (ART. 2º, XVII A XX)

- I - exercício e mês da assinatura do instrumento;
- II - nome do Ministério ou Órgão Superior a que se vincula a unidade administrativa contratante, no caso da União;
- III – nome da Secretaria ou Órgão a que se vincule a unidade administrativa contratante, no caso de Estados ou Municípios
- IV - nome e número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ da unidade administrativa contratante; e
  
- V - quanto aos instrumentos de contrato e de seus aditivos, no que couber:
  - a) fundamento legal da licitação, dispensa ou inexigibilidade;

- b) modalidade da licitação;
- c) número do processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- d) número do processo relativo ao aditivo;
- e) objeto;
- f) nome e CNPJ/CPF do contratado;
- g) datas de assinatura e de publicação do resumo do instrumento no respectivo Diário Oficial;
- h) vigência;
- i) programa de trabalho originário dos recursos orçamentários relativos ao objeto;
- j) número e nome da Unidade Gestora emitente do empenho original;
- k) número e nome da Gestão à conta da qual correm os recursos;
- l) número do empenho original; e
- m) valor global.

#### COMPRAS (ART. 2º, XXI A XXIV)

- I - exercício e mês da aquisição;
- II - nome do Ministério ou Órgão Superior a que se vincula a unidade administrativa adquirente, no caso da União;
- III - nome da Secretaria ou Órgão a que se vincule a unidade administrativa adquirente, no caso de Estados ou Municípios;
- IV - nome e CNPJ da unidade administrativa adquirente;
- V - nome e CNPJ do fornecedor;
- VI - descrição do bem adquirido;
- VII - preço unitário de aquisição do bem;
- VIII - quantidade adquirida do bem; e
- IX - valor total da aquisição.



---

## INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 19 DE MAIO DE 1999<sup>1</sup>

---

Dispõe sobre acréscimo de parágrafos aos artigos 18, 24 e 25 da Instrução Normativa TCU nº 12/96.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, resolve:

Art. 1º. Os artigos 18, 24 e 25 da Instrução Normativa TCU nº 12/96 ficam acrescidos dos seguintes parágrafos:

“Art. 18 ...

§ 1º No caso dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, o Certificado e o Relatório de Auditoria, bem como o parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno a que se referem os incisos III e X deste artigo, serão substituídos por relatório e parecer de auditoria, contendo no mínimo os elementos enumerados no inciso III, emitidos pelos seus órgãos internos de controle, conforme dispuserem as normas dos respectivos conselhos federais.

§ 2º Para efeito do pronunciamento previsto no inciso XI deste artigo, em se tratando dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, comporá o processo a Resolução do colegiado competente com a manifestação conclusiva sobre as contas.”

...

“Art. 24. ...

§ 1º No caso dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, o Certificado e o Relatório de Auditoria, bem como o parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno a que se referem os incisos IV e V deste artigo, serão substituídos por relatório e parecer de auditoria, contendo no mínimo os elementos enumerados no inciso IV, emitidos pelos seus órgãos internos de controle, conforme dispuserem as normas dos respectivos conselhos federais.

§ 2º Para efeito do pronunciamento previsto no inciso VI deste artigo, em se tratando dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, comporá o processo a Resolução do colegiado competente com a manifestação conclusiva sobre as contas.”

“Art.25. ...

Parágrafo único. No caso dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, a atribuição estabelecida neste artigo caberá aos conselhos federais das respectivas profissões.”

Art. 2º. Aplicam-se as disposições desta Instrução Normativa às prestações de contas a partir do exercício de 1997, inclusive.

---

1. Publicada no DOU de 21/05/99.

Art. 3º. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 1999.

Iram Saraiva  
Presidente

---

**DESTAQUE**

---



---

## ABERTURA DO SEMINÁRIO SOBRE DESESTATIZAÇÃO<sup>1</sup>

---

Ministro Iram Saraiva<sup>2</sup>

Neste momento em que promovo a abertura do *Seminário sobre Desestatização*, quero renovar os agradecimentos a todos aqui presentes, que tão prontamente atenderam ao convite formulado pelo Tribunal de Contas da União para abrilhantarem este encontro.

A escolha do tema hoje trazido a este seletto auditório derivou do sentimento desta Corte de Contas de que o *Programa Nacional de Desestatização*, ao promover a transferência de participações societárias para a iniciativa privada, reduz o papel do Estado-empresário e a execução dos serviços públicos explorados pela União por intermédio das entidades da Administração Pública Federal. Isso, contudo, não implica o afastamento do controle exercido pelo *Tribunal de Contas da União*. Ao contrário, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, amplia a competência desta *Corte* ao dispor, no parágrafo único do artigo 70, que “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, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Estamos, então, indubitavelmente, diante de um vastíssimo campo do controle a ser exercido por esta *Casa*.

Consciente, portanto, da magnitude dessa tarefa, entendo oportuna a realização deste seminário de alto nível, com a participação dos expoentes máximos dos agentes envolvidos com o *Programa Nacional de Desestatização*, para que ouçamos pronunciamentos abalizados, pela ótica de cada organismo aqui representado.

Nesta era de desenvolvimento e competição, a sobrevivência e o fortalecimento de qualquer instituição pode esbarrar com a falta de qualificação profissional de seus recursos humanos.

Este seminário faz parte do Programa de Especialização em Desestatização, realizado pela Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização, do Instituto Serzedello Corrêa. Convidei para participarem desse esforço de aprendizado representantes dos **Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, do Congresso Nacional e dos Governos Estaduais**, bem como dos **Organismos Internacionais de Controle**.

Das cinco fases em que se divide o Programa, esta, dado o brilho de seus palestrantes, será o marco para a realização das fases subseqüentes do processo de capacitação do nosso corpo técnico, processo esse que visa ao aprofundamento dos conhecimentos em desestatização, na vertente relacionada com a alienação de ativos ou quando o programa se apresentar nas diversas formas de delegação de

1. Palestra proferida na abertura do Seminário sobre Desestatização, realizado em 27/04/1999.
2. Presidente do TCU.

serviços públicos. Em prosseguimento a este evento, será ministrado, em maio, o “CURSO DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS PRIVATIZÁVEIS”, do qual participarão, como instrutores, técnicos e consultores do **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**, seguido do “CURSO DE CONCESSÃO E REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS”, ministrado por profissionais das **Agências Reguladoras e do Ministério dos Transportes**. Consolida-se, destarte, profícua parceria com outras entidades governamentais, uma vez que estaremos conjugando o conhecimento acadêmico formal com o desempenho operacional haurido das experiências daqueles que labutam no segmento específico da desestatização .

Cada etapa acima anunciada reveste-se de importância particular, porquanto estaremos propiciando aos nossos analistas de controle externo os instrumentos necessários para realizarem uma análise profunda e uma avaliação crítica dos procedimentos relacionados com as privatizações de empresas e concessões de serviço público.

Como coroamento do Programa de Especialização em Desestatização, haverá o **lançamento oficial da publicação dos trabalhos desenvolvidos**.

Em encontros anteriores organizados pelo *Instituto Serzedello Corrêa*, muito já se falou sobre o histórico do processo de desestatização brasileiro. Cumpre agora demonstrar à sociedade que o *Tribunal de Contas da União*, cômscio da obrigação constitucional de bem guardar o patrimônio público, está vigilante ao acompanhar o *Programa Nacional de Desestatização*. Tanto é assim, que, entre 1990 e 1998, foram objeto de fiscalização por esta *Corte de Contas* recursos financeiros da ordem de 58 bilhões de dólares oriundos dos processos de privatização.

Não podemos esquecer que as leis que regulam o *Programa Nacional de Desestatização* norteiam as ações fiscalizadoras do Tribunal de Contas da União. Contamos, portanto, com extenso arcabouço legal que normatiza e impõe limites, tanto nos aspectos gerais, contidos na Lei 9.491/97, como nos específicos, tratados pelas leis de licitações, concessões, setor elétrico, portuário e telecomunicações. Expande-se a isso a edição de decretos e medidas provisórias que vão modelando, expandindo ou restringindo o formato da desestatização.

Devemos considerar, ainda, que a política de redefinição do papel do Estado preconiza drástica redução de sua presença no domínio econômico e, seguindo essa diretriz, foram editadas leis criando as Agências Reguladoras **ANEEL, ANATEL e ANP**, na forma de autarquias especiais. Essas Agências foram criadas a fim de dotar o poder concedente das condições necessárias para fiscalizar e regulamentar esses serviços, tendo em vista que um sistema de controle adequado minimiza o risco de erros e irregularidades nas organizações.

O *Tribunal*, com base nos diplomas legais em vigor e em consonância com a sistemática vigente para o setor da economia envolvido, para bem exercer o acompanhamento do *Programa*, cria normativos que estabelecem procedimentos os quais sofrem constante evolução ao incorporarem decisões emanadas dos processos.

Destaco que a atuação do TCU apresenta características diferentes da de outros *organismos internacionais de controle*, ao exercer uma fiscalização

concomitante às etapas anteriores à licitação de ativos ou à concessão de serviço público. Procuramos agir consoante às ações emanadas do **Conselho Nacional de Desestatização**, privilegiando uma atuação corretiva e educativa em vez do papel punitivo, que muitas vezes é associado às **Cortes de Contas**. Agindo dessa forma, criam-se as condições para o **Plenário do TCU** manifestar-se acerca dos procedimentos realizados pelos órgãos condutores do programa, antes que se promova a transferência do objeto do certame licitatório para a iniciativa privada.

Para que o Tribunal atinja este objetivo de fiscalização, agindo tempestivamente, é de suma importância que o órgão gestor, definido pela Lei 9.491/97, responsável por encaminhar a esta **Casa** a documentação pertinente, faça-o observando os prazos estabelecidos pela **Instrução Normativa nº 27/98**, tendo em vista que o acompanhamento das **Desestatizações** tem essa característica ímpar de antecipar o controle.

A análise desses processos tem-se mostrado bastante complexa, haja vista as peculiaridades inerentes à **avaliação econômico-financeira das empresas**, calculada a partir do valor presente do fluxo de caixa operacional projetado; ao **exame dos editais de licitação**; às **concessões e seus respectivos contratos**; bem como do **efetivo cumprimento das obrigações** deles advindas e que perduram por todo o período da delegação.

Revela-se aí que a necessidade de conhecimento específico e de aprofundamento das análises, considerando a materialidade envolvida, ensejou, em 1995, a criação de um **grupo de trabalho** dedicado tão-só para acompanhar o **Programa Nacional de Desestatização**. Esse grupo, vinculado à 9ª Secretaria de Controle Externo, foi posteriormente transformado em divisão técnica. Porém, tendo em vista o significativo crescimento no número de processos de desestatização e a grande similitude observada na análise dos processos de venda de ativos e de concessões de serviços públicos, foi destinada uma **Secretaria de Controle Externo** exclusivamente para a realização desses trabalhos. Considero que, com essas medidas, atingiremos maior homogeneidade, especialização e abrangência em nossos trabalhos e estaremos alinhados com a meta desta **Corte** de implantar a **Avaliação de Programas do Governo** e seus resultados sociais.

Entendo que a implementação dessas ações de aperfeiçoamento do corpo técnico, da estrutura organizacional e dos normativos internos sinaliza um avanço no campo do controle e, somada aos propósitos de capacitação técnica e parceria anunciados neste encontro, evidencia o desejo de buscar a excelência. As decisões emanadas por esta **Corte de Contas**, respaldadas em alentados relatórios elaborados pelo competente corpo técnico desta Casa, corroborados pela realização de inspeções e auditorias, revestem-se de transparência e têm servido como peça instrucional para o **Congresso Nacional** e outras instituições públicas.

Impende ressaltar que o advento da delegação da prestação de serviço público, no âmbito do **Programa Nacional de Desestatização**, feita pelo poder concedente mediante licitação, nos termos da Lei 8.987/95, trouxe inovações quanto ao controle exercido pelo TCU.

Se, no estágio inicial do programa, centrávamos nossa atenção no preço de venda e nas condições editalícias, agora, a fiscalização vai mais adiante, ao englobar o acompanhamento da outorga do serviço público licitado e do contrato de concessão

firmado. Este último deve ser analisado “*com vistas à prestação de um serviço adequado, que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas*”, consoante o artigo 6º da Lei 8.987/95.

Todos esses princípios gerais e diretrizes específicas devem constar no edital e no contrato a ser celebrado entre as partes e estabelecer os parâmetros que serão instrumento para o acompanhamento por esta **Corte** após a transferência da outorga.

As agências reguladoras **ANEEL, ANATEL, ANP**, bem como o **Ministério dos Transportes** e o **usuário** serão co-participantes dessa fiscalização, pois a lei que trata das concessões e permissões de serviço público assim dispõe. Este último tem a faculdade de denunciar ao **Órgão Regulador do Setor, ao Procon** e ao próprio **Tribunal de Contas da União** qualquer descumprimento à Lei das Concessões.

Como vemos, novamente esta **Casa** é chamada a atender à coletividade, garantindo o fiel cumprimento das normas e das cláusulas contratuais e avaliando a ação exercida pela **entidade federal concedente** ou pela **respectiva agência reguladora**.

Ainda ontem, senhoras e senhores, tivemos oportunidade de realizar uma teleconferência, via EMBRATEL, para todos os servidores das Secretarias de Controle Externo deste Tribunal nos 26 Estados da Federação, discorrendo sobre essa visão de futuro que é o controle da proteção social.

Relembrei que neste grave e crucial momento que vivemos, seja no que se refere às finanças públicas e às políticas econômico-sociais, seja no que tange às administrações estatais e às reformas do Estado, está na hora de os Poderes, as instituições e as pessoas volverem o olhar crítico para si e se modificarem, aperfeiçoando-se e corrigindo-se.

A atuação do TCU, nesse contexto, além de modernizar-se em sua tradicional forma de controle externo dos bens, dinheiros e valores públicos, deverá alcançar cada vez mais políticas, programas e serviços públicos.

O TCU não fiscaliza apenas orçamentos, despesas e contratos. Fiscaliza, também, arrecadações, investimentos e desestatizações. Tudo isso no âmbito do poder-dever de fiscalização e controle externo da “efetividade da atividade pública”, que, sem dúvida nenhuma, é atuação típica do Estado, enquanto Poder Público.

O programa de desestatização, como política de governo, faz parte da agenda nacional, tendo passado por diversas fases até atingir o estágio atual. Esse programa, como salientado, mais do que transferir setores e atividades até então públicos ou paraestatais à iniciativa privada, tem por finalidade aliviar o Estado da carga de obrigações e de subsídios que já vem de longa data. Permite, também, que o Poder Público possa concentrar-se nas áreas consideradas essenciais para a população. O Estado perde seu tríplice papel de empresário, investidor e operador de serviços, e passa a exercer as funções básicas de regulador, fiscalizador e concedente.

Como poder concedente, o Estado, ao colocar bens e serviços públicos à disposição de concessionários ou permissionários, concede-lhes, em caráter transitório e revogável, o direito de uso desses bens .

Nessas circunstâncias, pessoas físicas, jurídicas ou consórcios de empresas que detenham tal delegação não podem eximir-se à responsabilidade de bem cumprir



a prestação dos serviços públicos pactuados, sob pena de rescisão das respectivas avenças. Daí a certeza de que, ao conceder a gestão do serviço público a um operador privado, a Administração Pública não pode abrir mão de seu papel de fiscalizador – não só dos serviços prestados, mas também do cumprimento das metas de expansão e modernização.

Estou convencido de que será preciso capacitar o corpo técnico para investigar os fatos que evidenciam falhas, problemas, irregularidades e descumprimentos no exercício e na eficácia da atividade pública e, mais recentemente, nos serviços prestados pelas novas concessionárias.

O cidadão preocupa-se mais com a qualidade da prestação do serviço, já que ela lhe afeta diretamente, do que com outros aspectos relacionados com os gastos públicos. Essa é uma das razões por que o controle externo voltado para o social pode, irrefutavelmente, constituir uma das principais alavancas para a ampliação da atuação do TCU, uma vez que o que chamamos “controle da área social” do TCU passa, justamente, por essas questões voltadas para a elevação dos padrões de vida da população.

Para finalizar, resalto que o acompanhamento exercido pelo **Tribunal de Contas da União** no **Programa Nacional de Desestatização** verifica os aspectos legais, a eficiência do programa, o valor da licitação, o impacto econômico-social, o fiel cumprimento dos termos do contrato, exercendo sua função de guardião do erário e da sociedade.

As atenções deste Tribunal encontram-se permanentemente voltadas para as **desestatizações federais** já anunciadas nos setores de energia elétrica; transportes rodoviário, ferroviário e portuário; instituições financeiras; petróleo; telecomunicações e, também, para a alienação de ações remanescentes de privatizações, com vistas a exercer uma **fiscalização tempestiva**, que acredito ser tão importante para o **órgão gestor da privatização** e para os **entes reguladores** quanto para o **Tribunal de Contas da União**.

Seguro de que a aproximação experimentada entre esta **Casa**, o **Ministério dos Transportes**, o **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, a **Agência Nacional de Energia Elétrica**, a **Agência Nacional de Petróleo** e a **Agência Nacional de Telecomunicações** produzirá os frutos esperados, agradeço mais uma vez a presença e a cooperação de todos os aqui presentes.

Muito obrigado.

---

## DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES<sup>1</sup>

---

Ministro Marcos Vinícios Vilaça

### NO ASSENTO DE PROVAÇÕES

Tenho prazer em saudar Vossa Excelência, Ministro Walton Alencar Rodrigues. Prazer, mesmo. E honra, também. Faço-o um tanto fora de padrões recomendados à austeridade desse tipo de ato. Mas nesse aspecto não fiz jura de respeito. Prefiro ser fiel à palpitação humana e é sob tal compasso que me ouvirá.

Somente hesitei, aliás indevidamente, foi na forma do tratamento. Ou **Dr. Walton Alencar Rodrigues**, de tanto tempo do fértil convívio, ou **Ministro Walton Alencar Rodrigues**, como dos estilos dagora em frente.

Mas isto só tem a ver com o vício das origens pernambucanas.

Na velha Faculdade de Direito do Recife é da tradição comentar o conflito entre Gregório de Matos, o “Boca do Inferno”, marco seminal da história da literatura brasileira, e um juiz de Igarassu, que reclamara ter sido tratado por “Vós”.

Gregório, à inconformidade do magistrado, reagira:

“Se tratamos a El-Rei por vós  
e a Jesus por tu  
como chamaremos nós,  
ao juiz de Igarassu:  
Tu e vós ou vós e tu?”

Pois bem, fico com o tratamento de **Ministro Walton Alencar Rodrigues** que, por respeitoso, não será menor no afeto.

Anoto muito bem que a sua nomeação e esta posse se enlaçam em tempos pascais, que falam a nós dois, pela fé professada.

A Paixão é a Liberdade da Ressurreição. Tempos de luz, concha de sons, faces de vida em sorrisos.

Alceu Amoroso Lima em **Tudo é Mistério** comenta: “Gostaria de contar quantas vezes a palavra **alegria** se encontra nos Evangelhos”... “A Alegria, portanto, como a Liberdade, não é apenas um direito congênito a cada ser humano, mas um dever naquela lei de perfectibilidade que a todo momento invocamos, como uma das leis essenciais da condição de todos os seres... a tristeza não é um pecado em si, mas uma omissão. A omissão do dever da alegria”.

Isto é doutrina e fé. É a vida que o Tribunal inteiro lhe deseja, Senhor Ministro.

---

1. Proferido na cerimônia de posse realizada no edifício-sede do TCU, em 13 de abril de 1999.

Vossa Excelência não precisa de conselhos. Não digo que já tenha se instalado na idade dos cabelos brancos nem quero acicatá-lo com insinuações de calvície antecipada, mesmo que pudesse lhe recordar a resposta de D'Annunzio quando um admirador se espantou de que o poeta fosse tão calvo:

“- A erva não cresce na cratera”.

Não, não cresce, mesmo. As idéias a destroem.

Também tenho reservas em dizer **faça isto, não faça aquilo**, pois não esqueço o reparo perverso de La Rochefoucauld: “quando não podemos mais, porque já freqüentamos pelo menos os subúrbios da velhice, dar maus exemplos, passamos a dar bons conselhos”.

Josué Montello a esse propósito ensinou que infelizmente os moços fazem conosco, que estamos da meia-idade para cima, o que já fizemos com os mais velhos, na hora adequada: não nos ouvem nem nos levam a sério.

É da lei da vida que as gerações busquem caminhos por conta própria. E, aqui para nós, a aprendizagem é sempre mais segura.

A sua vida é escalada de triunfos, de tantos e tão próximos uns dos outros que por pouco não o atropelaram. Da Faculdade ao Senado, da Advocacia ao Magistério Universitário, deste aos Ministérios Públicos e destes ao Tribunal de Contas da União, até o cadeiral deste Plenário, chamado “Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza”, homenagem à expressão cirenaica que, por longo tempo, ele exerceu para a Corte.

Neste colegiado esperamos que prossiga a exhibir a consistência do seu saber, até mesmo por suceder a um exemplar homem público e singular figura humana, além de intelectual respeitável. Falo de Carlos Átila Álvares da Silva.

Acrescente-se o fato histórico de que o seu nome completa o circuito primeiro do cumprimento da regra constitucional que estabeleceu os procedimentos de escolha dos Ministros do TCU. Já estão ou estiveram entre nós os escolhidos pelo Presidente da República – livremente ou entre os Auditores – e os designados pelo Congresso Nacional. Esta é a vez do Ministério Público.

Não abusou Vossa Excelência dos recursos das etapas. Adotou-as como trampolim e não como degrau de ficar. “O tempo é curto para o sonho dos homens” mas no seu caso não foi assim. E não o será amanhã pois o que o energiza é a construção de uma obra, aproveitando a vocação e os estímulos da família.

Vossa Excelência utilizará a sua mocidade mas sem a inocência de supor que ser novo é apenas ser moço. Não me parece que a antropofagia diante de outras gerações lhe apeteça e nem descubro na sua personalidade quaisquer desses dodecaedros da equívoca modernidade conflitiva.

Mais tarde, bem mais tarde, poderá dizer como o excepcional poeta maranhense, Bandeira Tribuzzi: “Do alto da ladeira do seu tempo vivido, o menino que resistiu a tudo nos assegurou: Amanheceremos a existência”.

Vossa Excelência sabe que neste Plenário continuamos na construção daquilo que apaixonava Hermes Lima. “Um dia, quem sabe, a Cooperação superará a luta. Cooperação não elimina divergência. Elimina antagonismos. Cooperação propicia liberdade e tolerância.”

Nesse compasso de acento tomista gostamos de trabalhar. Vossa Excelência, como Procurador-Geral pôde ver, participar, contribuir.

O Direito não é sucessão de esquemas vazios mas dimensão humana da vida.

E aqui se sabe que ao Estado cabe saliente papel organizador dessa dimensão, como tatibilidade da **managerial revolution**, de James Burnham. Nesse “campo do possível”, é que cabe ao controle externo valorizar desempenhos organizativos como expressão democrática.

Corte de Contas respeitada e prestigiada dá visibilidade à democracia. Espartilhá-la é compulsão dos tiranos.

Vejo nesta Corte duas ordens básicas de suas funções – **tradição**, que por mais de cem anos aponta como padrão de conduta a ser mantido, pois se fez merecedor dessa conservação; e **criação**, na renovação da sua cultura de trabalho.

Cada instituição constrói por si a própria fortuna crítica, não por isolamento ao tempo histórico e social em que se situa, mas pela compreensão da circunstância.

Bati-me todo o tempo em que estou aqui e ainda lutarei pelo tempo, não sei se espichado ou não, que me restar, pelo culto da autonomia intelectual do TCU. Sou ortodoxo na defesa desse pressuposto essencial. Repito: da autonomia intelectual.

É dessa prerrogativa que outras, necessárias e convenientes, promanam, para que possamos contribuir no controle do Estado, que é próprio das democracias, como complexo e multiforme mecanismo de auto-regulação das ações políticas.

A dimensão contemporânea do Estado torna os mecanismos de controle essenciais à gestão político-democrática, para identificação do grau de alcance dos objetivos de um governo. Costumo dizer: é a teoria da qualidade.

O controle externo não pode prescindir da análise desses objetivos, de sua viabilidade e de sua compatibilidade interna. É desse exame que se torna possível esclarecer o sentido dos meios. É ele que pode justificar a escolha dos caminhos adotados.

Vale dizer, é essencial ao Tribunal que aprecie, como forma moderna de seu desempenho, a administração pública em ação. Como disse T.S. Eliot:

“O ciclo sem fim da idéia e da ação,  
Interminável invenção, interminável experimento”.

Manoel Francisco Correia, o Primeiro Presidente, falou de uma “luz benigna” a alumiar o nosso caminho: a luz do patriotismo. É do nosso dever torná-la incandescente, a partir da informação com que trabalhemos – correta e fidedigna – possibilitando que seja criteriosamente apreciada, comedidamente julgada.

Guarde, Ministro Walton Alencar Rodrigues, o calor desta hora, suas luzes, suas emoções, o repassar de dias idos e vividos. Vai-lhe servir quando chegarem as inevitáveis provações reservadas à tarefa de julgar.

O Evangelho diz que a semente primeiro morre na terra escura para depois nascer, do seu silêncio, a planta luminosa.

É mais ou menos assim o nosso **munus**, neste assento de provações.

Sorte a sua que encontra na família que tomou também como sua, a família de Maria Isabel, um homem e um jurista raros, um excepcional juiz, o Ministro Luiz Octavio Gallotti, curiosamente ocupante das cadeiras – as mesmas – que Vossa Excelência ocupou e ocupa nesta Corte.

Homem sabedor de que o Direito é uma vocação de luta contra as insígnias do ódio, de que o Direito é o evangelho de uma religião que une e protege.

Luiz Octavio Gallotti merece se diga dele: somente os grandes homens podem dar os grandes exemplos, modelando infinitos para a vida.

Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Acostumei-me a um cântico em que a terra se mostra matriz fecunda donde brota a vida, na exuberância das variedades.

Bachelard acredita que a imaginação simbólica assinala o caráter positivo das imagens referentes à matéria terrestre. Traduziriam um sentimento de estabilidade.

Dessa liturgia da terra fala muito bem a etimologia da palavra **Georgicas**, composta pelos radicais gregos GÊ (terra) e ERGON (trabalho).

E aí está o seu Goiás, com sertões brabos, iguais aos sertões de Pernambuco, onde ninguém usa o medo simplesmente por ser terra em que medo não se usa.

Gilberto Mendonça Teles poderia estar aqui falando do que de lá,

“brilha nos ermos, enchendo espaços  
como alguns ventos sem editais  
que vão pelos vãos e em curto prazo  
fazer viração no meu Goiás”,

ou do espírito de Bartolomeu Bueno a ameaçar pôr fogo nos rios ou da doçura poética de Cora Coralina cruzando o Meia-Ponte a nado e em dia de enchente.

Ou poderíamos, juntos, recordar em dois contos do livro de sua mãe – **Vitrais em Movimento** – aqueles intitulados “O Vestibular” e “Para você, meu filho”, protagonismos de uma certa Maria Décia e de um certo Walton.

Mas tudo perpassará dagora em diante do que viu e fez. É próprio da maturidade, que chega, época da experiência profunda, nos misteres do profissional, do cidadão e do homem. Virá a lembrança do Fusca, chapa AV 1933, que todo fim de semana o levava de Brasília a Goiânia e lá era aguardado em ânsia pelo seu irmão Douglas, a fim de usá-lo às escondidas, para desespero do jovem proprietário. Jovem que, em Londres, descobriu na Walton Street um tribunal daqueles de aplicação de direito costumeiro, enquanto semi-imberbe aprendia inglês. Talvez tenha entrado, esse jovem, ali perto, em igreja católica na Brompton Road, onde Nabuco se converteu

ao catolicismo ao lhe acontecer o espanto do mistério da fé. Talvez ali tenha nascido o seu gosto, de que tanto me apraz ser seu colega, pela gastronomia, por falta de seduções da cozinha saxônica, e pela viagem; só que para nós viajar é um imperativo da inteligência.

Vá prá longe a modéstia.

Esta Casa de Ministros aplicados, de servidores honrados, de continuado respeito ao Ministério Público que conosco atua com altiva independência, é lugar de trabalho.

Aqui se trabalha. Pontualizo apenas um exemplo. Só em 1998 o TCU apreciou 10.640 e recebeu 6.610 novos processos. Os que aqui passaram não foram donatários de capitania. Foram apenas inquilinos do tempo de julgamento.

Mas se lhe sobrar algum espaço nas horas, recorde o que viu em Veneza, no Grande Canal. A casa ocupada até 1883 por Wagner, um dos gênios musicais de sua predileção. Distraia-se com ele. Não sei se Claude Debussy também é uma de suas preferências. Tenho cá as minhas dúvidas.

Enfim, abre-se-lhe, no principal, o espaço fértil da judicatura, tão próxima do magistério. Ensinar aos universitários é como se o professor os julgasse; ao julgar, o juiz está freqüentemente ensinando.

Afonso Arinos lembra que essa situação, por exemplo, se manifesta claramente na história da Corte Suprema dos Estados Unidos, tal como reconhecido por constitucionalistas ocidentais.

Eis, Ministro Walton Alencar Rodrigues, as estradas disponíveis que a Pátria lhe reservou.

Mas não desejo concluir sem um recado aos seus pais, sob o testemunho de sua família, amigos e espero, com otimismo, que dele também participe o Luiz Felipe.

A história é a seguinte:

Alexandre Dumas certa noite foi assistir a estréia de uma das peças de Alexandre Dumas Filho. O velho romancista, enxundioso e festivo, postou-se à beira do palco e a cada intervalo aplaudia entusiasmado, em reboliço despropositado.

Um circunstante diante daquela sua exuberância de corpo e alma, aventurou-se na pergunta:

- É o senhor o autor da peça?

O velho olhou-o bem e respondeu altivo:

- Sou mais que isso, meu caro. Sou o autor do autor.

Pronto, dona Maria Décia e dr. Wilton Rodrigues dou-lhes o episódio como sugestão no caso de terem de explicar as glórias do filho Ministro.

---

## **DISCURSO PRONUNCIADO NA CERIMÔNIA DE POSSE DO DR. WALTON ALENCAR RODRIGUES NO CARGO DE MINISTRO DO TCU<sup>1</sup>**

---

Procurador-Geral, em exercício, Lucas Rocha Furtado

Que minhas primeiras palavras sejam de felicitação ao Ministro Walton Alencar Rodrigues pela conquista do relevante cargo em que ora é investido. É bem verdade que este ano de 1999 ainda lhe reserva outra grande realização: nascerá daqui há alguns meses seu primogênito – Luís Filipe -, que vem coroar sua feliz união com a senhora Isabel Gallotti Rodrigues.

Muitas foram as dificuldades e grandes os desafios que V. Exa. tem enfrentado em toda a sua vida profissional. Promotor de Justiça do Distrito Federal, Procurador da República, Procurador, Subprocurador-Geral e Procurador-Geral deste Ministério Público junto a esta egrégia Corte de Contas foram alguns dos cargos já exercidos. Graças à sua competência e obstinação, chega a essa nova etapa em sua caminhada, ciente de que, se alcançou o presente objetivo, outros já se prometem, no difícil afazer de zelar pelo controle dos gastos públicos em nosso País.

Hoje, vivemos uma democracia. Graças a Deus e à coragem dos muitos que por ela lutaram. No entanto, os problemas sociais que nos afligem são cada vez maiores.

Em face a esse quadro de profunda crise institucional, atribui-se ao Estado a culpa pelos problemas nacionais. Solução? Redefinir o Estado.

A atuação estatal já não deve ser balizada apenas pelos critérios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade. Exige-se que a gestão pública seja igualmente pautada pelos princípios da eficiência e da economicidade. A ênfase é dada na produtividade, na obtenção de resultados. Nada mais justo e necessário. Essa nova visão exigirá dos órgãos de controle atuação mais pronta e eficaz. Não podemos mais ficar comprometidos apenas com os velhos e bolorentos processos. Concentrar forças nesse sentido poderá criar um total descompasso entre as atribuições do Tribunal e a incrível velocidade dos fatos que nos cercam. A atuação tardia do órgão de controle irá conduzi-lo a um estado de decrepitude incompatível com as suas altas atribuições, absolutamente necessárias em um regime democrático.

Apenas a constante atualização técnica e profissional, de modo a acompanhar a velocidade de nossos tempos, e sobretudo o mais puro e absoluto comprometimento com a moralidade e o interesse público justificam a manutenção de qualquer órgão ou entidade públicos, e, em especial, de uma Corte de Contas.

Dentro desse quadro, o Tribunal de Contas da União assume papel decisivo. Buscando equilíbrio em sua atuação, que não obstante seja de auxílio do Congresso

---

1. Cerimônia realizada no edifício-sede do TCU, em 13 de abril de 1999.

Nacional, possui plena autonomia funcional, deve ele deixar clara a sua verdadeira vocação, a sua função social. Deve o Tribunal ser instrumento da moralidade administrativa, da eficiência e economicidade que são exigidas da administração pública. Nesse contexto, incumbe a este Ministério Público, na qualidade de fiscal da legalidade e do interesse coletivo, dar a sua contribuição, seja por meio de sua atuação nos autos, seja por meio de sua participação nas sessões realizadas pelo Tribunal. Lembremos que a grandeza do Tribunal de Contas da União resulta de todo esse somatório de esforços.

A todos nós cumpre, portanto, contribuir com a nossa Corte de Contas na busca de seu papel social, na busca do ideal republicano da realização do interesse público, do zelo na administração dos recursos públicos. Um órgão de controle mantido longe do povo, distante do grupo social de que faz parte - e que o sustenta - é o desmentido de si próprio. O Tribunal de Contas deve dar respostas à imensas demandas sociais que lhe são apresentadas. Deve saber buscar formas de aperfeiçoamento do controle da administração pública. Deve buscar instrumentos que melhor permitam a participação popular no processo de controle. Somente a mais absoluta transparência em sua atuação legitima a sua existência e o exercício de suas prerrogativas perante os seus jurisdicionados e a própria população.

A hora é de alegria, de festa, de justo contentamento pelo êxito alcançado por V. Exa., Ministro Walton Rodrigues. Lembremo-nos, porém, da enorme responsabilidade que importa exercer um cargo público de tão alta estatura num país como o Brasil. Em meio a milhões de analfabetos - pessoas a quem se proíbe a conquista elementar de aprender a ler e escrever - temos a oportunidade de dar contribuição decisiva nos rumos de nosso País. No exercício da atividade pública, assumimos uma verdadeira hipoteca social, que somente resgataremos à custa do trabalho honesto, do comportamento honrado, do testemunho digno.

Se a advertência vale para qualquer um, aplica-se mais ainda aos agentes políticos, aqui incluindo os que exercem cargos nos Poderes Executivo e Legislativo, magistrados e membros do Ministério Público, de quem se espera contribuam decisivamente para o império da lei e o primado da justiça na sociedade brasileira.

São cada vez maiores, caro amigo, Ministro Walton Alencar Rodrigues, os desafios que a sociedade moderna nos obriga a enfrentar. A crise por que passa o direito, a falta de paradigmas para pautar nossas condutas constituem, é verdade, motivos para inquietações, mas não para desânimo. Há um mundo inteiro ainda por ser construído e V. Exa. disporá, em face das altas e elevadas atribuições que assume, condições para lutar para a definição dos novos paradigmas em bases mais sólidas, mais justas, mais sociais. Devemos, Ministro Walton, ter a coragem para mudar o que tem e deve ser mudado.

Essas, as palavras com que o saúdo, profundamente grato pela oportunidade de estar, neste instante, no assento até há pouco ocupado por V. Exa.

A esse respeito, Ministro Walton, V. Exa. assume igualmente tarefa tão nobre quanto difícil. Ocupar o cargo decorrente da aposentadoria do Ministro Carlos Átila é missão quase impossível de ser cumprida. Pessoa da mais alta estatura intelectual



e moral, o Ministro Carlos Átila, orador magnífico e ferrenho defensor da causa pública, soube muito bem dignificar o cargo que ocupou.

Ministro Iram Saraiva, digno presidente deste Tribunal, não é apenas o currículo do Ministro Walton, muito bem destacado nas belíssimas palavras do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, e muito elogiado no Senado Federal por ocasião de sua sabatina, que o habilita a assumir tão difícil tarefa. Mas, sobretudo, a sua capacidade e dedicação ao trabalho, que tantas vezes tive a oportunidade de testemunhar no exercício dos misteres do Ministério Público junto a esta Corte. Esses serão fatores que certamente irão marcar a sua atuação.

A juventude do novo Ministro, que lhe permitirá, caso assim o deseje, exercer suas novas atribuições nesta corte por 34 anos, não constitui, em absoluto qualquer impedimento à sua atuação. Ao contrário, apenas torna incontestes a sua competência.

Parabéns ao Tribunal de Contas da União pelo novo Ministro que passa a integrar seus quadros. Parabéns ao Ministro Walton Alencar Rodrigues.

---

## DISCURSO DE POSSE<sup>1</sup>

---

Ministro Walton Alencar Rodrigues

É com imensa honra que hoje me apresento perante este E. Tribunal de Contas da União, para a minha investidura no cargo de Ministro, após ter sido nomeado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, na forma da Constituição e das leis do País, para a vaga decorrente da aposentadoria do E. Ministro Carlos Átila, julgador excelente que sucedeu, na mesma cadeira, outro excelente julgador, meu sogro, Ministro Luiz Octávio Gallotti, a quem, neste momento, gostaria de prestar merecida homenagem.

Gostaria, também, Sr. Presidente, nesta circunstância de justificada emoção, de agradecer, desde logo, as palavras do nosso nobre Ministro e literato Marcos Vinícios Vilaça, cuja dicção generosa para comigo consegue, ainda, igualar o seu talento engenhoso de imortal eminente, integrante da Academia Brasileira de Letras. Também ao Professor da Universidade de Brasília, Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral em exercício, cuja amizade, recíproca, de todos os momentos, lhe torna as palavras suspeitas.

Desde logo, Sr. Presidente, gostaria de agradecer, publicamente, a V. Exa. e aqueles Ministros desta Casa que sempre me distinguiram com a amizade carinhosa, os quais homenageio na figura querida do Ministro Homero Santos.

Na seara dos agradecimentos, ocupa o primeiro plano minha esposa, Isabel, que, só ao me suportar, já dá provas de sua têmpera, nobreza e virtudes inquebrantáveis, sendo o meu referencial e fonte de consulta segura. Agradeço, também, os meus pais, a minha sogra, os meus irmãos, parentes, amigos, funcionários, especialmente os do meu gabinete, e todos os que aqui vieram, pela presença marcante com que muito me honram e emocionam.

Neste instante, Sr. Presidente, em que deixo as honrosas atribuições do cargo de Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, para investir-me nas vestes talares de Magistrado desta mesma Corte, tenho consciência do trabalho sério e ingente que intentam realizar seus Ministros e funcionários, e das dificuldades muitas e responsabilidades graves que nos acercam, decorrentes do rol amplíssimo das competências constitucionais e legais deste Tribunal e das peculiaridades de qualquer atividade de fiscalização.

Assumo com a convicção e o compromisso indeclinável de reverenciar a letra e o espírito da Constituição e das leis, imbuído de humildade e respeito para com a tradição mais que secular desta vetusta Corte de Contas e seus honrados Ministros na atividade e aposentados.

Aliás, Sr. Presidente, como disse no meu discurso de posse no cargo de Procurador-Geral, essa nobilíssima função de julgar aproxima V. Exa., seus nobres pares e, de modo geral, todos os juízes, de algum modo, de uma função divina que apreende

---

1. Proferido na cerimônia realizada no edifício-sede do TCU, em 13 de abril de 1999.

os fatos do passado e, segundo eles, outorga os vereditos do presente, decidindo futuros, vidas, destinos, de toda a coletividade.

Peço a Deus, Sr. Presidente, que me ilumine no dia a dia das minhas funções, e que eu consiga ter presentes os exemplos e a coragem de figuras nobilíssimas que na história desta Corte me precederam e pontificaram, como Ruy Barbosa que concebeu o Tribunal de Contas da União e Serzedello Corrêa, que os instalou.

Apenas para rememorar, um fato histórico: naquela época, as despesas vetadas pelo TCU não podiam ser feitas de modo nenhum. Era o veto absoluto. Um dia, mandou o Marechal Floriano chamar Limpo de Abreu, Ministro da Viação, e lhe pediu um lugar no Ministério para Pedro Paulino, irmão de Deodoro e sogro do Marechal Hermes. Imediatamente, Limpo de Abreu mandou adi-lo no seu Ministério com um conto de réis por mês. No fim do mês, mandou pagar-lhe o vencimento e o TCU recusou o registro da despesa, ao argumento de que o Governo não podia criar lugares. Limpo de Abreu correu ao Marechal Floriano e, em despacho, lhe fez ver que já havia uma autoridade superior a ele, o TCU. Floriano mandou chamar Serzedello e lhe disse que ele havia criado um Tribunal superior a ele e era preciso reformá-lo. Disse, então, Serzedello ao Marechal: “Não. Superior a V. Exa., não. Quando V. Exa. está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V. Exa. está fora da lei da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. As autorizações legislativas, usadas, ficam esgotadas e, por lei geral, o Executivo não pode modificá-las. Se V. Exa. quer reformar o Tribunal, demita-me, e o meu sucessor que referende o ato.”

Estes exemplos, de longeviva tradição, pontuam a história do Tribunal como inestimável fonte de inspiração para o futuro, assim como tantos outros exemplos recentes, derivados da atuação de seus atuais Ministros e de outros já aposentados, cuja presença gostaria de homenagear na lúdica figura do E. Ministro Luciano Brandão Alves de Souza.

Após uma década de atuação ininterrupta nos Ministérios Públicos do Distrito Federal, Federal, Eleitoral e do Tribunal de Contas, pretendo continuar a agir fundado nos mesmos postulados que, até agora, nortearam a minha carreira, o desejo intenso de zelar pelo patrimônio público, com a convicção de assim contribuir para o progresso da sociedade brasileira.

Pretendo, Sr. Presidente, para bem desempenhar o meu cargo, manter abertos todos os canais de comunicação com o Congresso Nacional, titular do controle externo, e o poder Executivo, numa busca incessante de resolver os problemas antes de que eles se projetem efetivamente no âmbito dos fatos.

Entendo, também, Sr. Presidente, que se o controle prévio da regularidade da despesa foi visto por alguns, no passado, como entrave à modernidade da Administração, e o controle posterior da atuação administrativa é hoje predominante, não obstante encontrarmos os fatos já consumados, devemos instrumentalizar-nos para que o controle seja cada vez mais concomitante com a efetivação da despesa pública, por meio da realização de auditorias frequentes e consentâneas com a análise de cada

processo de tomada ou prestação de contas, como vem sendo acertadamente propugnado por vários Ministros desta Corte.

Sem pretender, neste momento sublime para a minha carreira, alongar-me em demasia, gostaria apenas de dizer que venho integrar o Plenário desta Corte com a intenção de aprender e de somar esforços na luta em prol do bem comum, para que prevaleça a justiça e a cidadania seja cada vez mais presente, mediante uma fiscalização séria do Poder Público, no exercício de nossa função constitucional, sem jamais sucumbir aos excessos da altivez, ou da preocupação com minúcias exageradas em detrimento do todo administrado, ou que possam levar à desconsideração do verdadeiro interesse público.

Muito obrigado.

---

## **DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO PROCURADOR-GERAL LUCAS ROCHA FURTADO<sup>1</sup>**

---

Ministro Walton Alencar Rodrigues

No momento em que hoje toma posse, o Dr. Lucas Rocha Furtado, no honroso cargo de Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União, gostaria de agradecer ao Eminentíssimo Presidente, Ministro Iram Saraiva, pela gentil designação do meu nome para saudar o jovem empossando. Ao fazê-lo, com toda a certeza, avaliou e reconheceu, o nobre Presidente desta C. Corte, toda o apreço e admiração que dedico ao amigo honrado, ao professor vocacionado e ao Procurador preparado, três vertentes na órbita das quais gravita o meu conhecimento do Dr. Lucas. Evidentemente, mais uma vez, acertou V.Exa., Ministro Iram Saraiva, e o encargo eu o aceitei com alegria e satisfação, apesar do viés de suspeição que sobre mim poderia pairar ao elaborar este discurso, que é proveniente – asseguro – tanto da razão como do coração.

Apenas tive eu o prazer de conhecer o Dr. Lucas Rocha Furtado neste Tribunal, quando juntos tomamos posse no cargo de Procurador. Já o conhecia de fama, todavia, como respeitado Assessor de 1ª linha da Câmara dos Deputados, com colaboração ativa no delinear de projetos de importância, sobretudo na área da propriedade industrial. De certa forma, temia a sua competência, Sr. Presidente, no concurso público que juntos realizamos. Possuímos extrema similitude de entendimento, acerca da interpretação de normas legais, foi, contudo, um fator inicial de aproximação. Suas virtudes humanas, que passei desde logo a admirar, tornaram-nos amigos. Perdeu a Câmara dos Deputados. Ganhou o Tribunal de Contas da União.

Ao deixar o cargo de Assessor da Câmara dos Deputados, pelo de Procurador do TCU, além dos vencimentos de muito superiores, o Dr. Lucas Rocha Furtado deixou, também lá, grande número de amigos, o que lhe revela, onde quer que esteja, a índole prazenteira e afável e a facilidade de convívio.

Como Assessor da Câmara dos Deputados e aluno do mestrado da Universidade de Brasília, convites não lhe faltavam para cargos exigentes de grande maturidade, dedicação e competência, para não dizer maior idade, como, por exemplo, Chefe de Gabinete do então Ministro dos Transportes, que da Câmara dos Deputados já lhe conhecia o trabalho. Ou Assessor em tribunais superiores. É verdade que já havia, S. Exa., feito indeclinável opção pela carreira do Ministério Público. Era esta a opção que estava estampada no seu caráter probo e na sua vocação pública de bem servir quando foi aprovado, em primeiro lugar, na primeira fase do concurso público de Procurador da República que realizou simultaneamente ao do TCU. Feita a opção pelo TCU, com o meu aconselhamento, deixou de fazer, por opção, a última prova, oral, de Procurador da República, contra o meu conselho, abrindo mão de excepcional título jurídico.

---

1. Proferido na cerimônia de posse realizada no edifício-sede do TCU, em 23 de junho de 1999.

Defendeu tese de mestrado na Universidade de Brasília em banca composta dos renomados Professores Moreira Alves, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho, seu orientador. Aprovada a tese, aprovado foi, também, S. Exa., logo em seguida, no concurso público para Professor da Faculdade de Direito da UNB, onde leciona direito comercial e propriedade industrial. Preleciona, também, sobre direito administrativo, na Fundação Getúlio Vargas, além de em inúmeros cursos privados.

Esta vertente da atuação do Dr. Lucas, Sr. Presidente, é merecedora de especial atenção, pois granjeou o Dr. Lucas tal admiração e respeito de todos os seus alunos que, desde o primeiro semestre que adentrou a lecionar na Universidade de Brasília, jamais deixou de ser, nem por um semestre, um dos pouquíssimos professores que foram homenageados, sistematicamente, semestre a semestre, por todas as turmas de formandos, sem nenhuma lacuna. É interessante, Sr. Presidente, não bastassem as expressivas homenagens de seus alunos, o Dr. Lucas tem sido páreo freqüente em disputas apertadas, com professores consagrados, tornando-se paraninfo e patrono de inúmeras turmas da UNB. Aliás, em 1998, seu nome foi escolhido como o nome da Turma, que se passou a denominar “Turma Dr. Lucas Rocha Furtado”.

No tocante à sua produção científica e intelectual, escreveu e fez publicar o elogiado livro “Sistema de Propriedade Industrial no Direito Brasileiro”, editado pela Brasília Jurídica, cuja segunda edição já está a deixar o prelo.

Volvendo ao passado, Sr. Presidente, creio que o destino é um emaranhado de teias multifárias, sem lógica aparente, sobre as quais sempre se anda para frente e jamais se volta. No caso do Dr. Lucas, o seu fado parece de há muito delineado. Ainda mais jovem estudante de direito da Universidade Federal de Fortaleza, foi escolhido, pelo seu *curriculum vitae*, juntamente com sua mestria na língua francesa, para cursar o segundo ano de direito na Universidade de Montpellier, na França, ganhando disputada bolsa de estudos do Rottary Club por um ano. França... de gratíssimas lembranças, hem, Dr. Lucas? Daí a sua surpreendente habilidade, num francês sem sotaque, que tanto, em um primeiro momento, me surpreendeu, em colóquios sem formalidades nem vaidades.

Aliás, Sr. Presidente, na senda do nosso imortal eminente, Ministro Marcos Vilaça, iniciada na minha posse, pretendo, também eu, fazer revelações sobre o Dr. Lucas. O seu apelido é Comendador, sim, Comendador Furtado, já que foi recentemente agraciado com a comenda do Rio Branco, no grau de Comendador.

Como amigo, conheço as virtudes humanas do Dr. Lucas, sua honestidade de caráter, sua dedicação ao trabalho, suas excelentes relações familiares, sua fidalguia de modos. Todos estes dados autorizariam supor e augurar o sucesso que bem se prenuncia e se faz anunciar na sua carreira jurídica. Conheço, também, sua esposa, a Dra. Emanoela de Saboya Furtado, bacharel em direito e Assessora da Procuradoria Regional da República, cuja nobreza deriva, não apenas do nobilíssimo nome histórico, que tanta atenção despertava na Itália e na França, mas do caráter irrepreensível e da delicadeza de sentimentos, dados que se anotam desde o primeiro momento. Conheço-

lhes, também, a irreprochável dedicação de pais amantíssimos dos filhos Mariana e Pedro de Saboya Furtado.

Evidentemente, Sr. Presidente, pérolas não se extraem do charco. Ainda não tive o privilégio de conhecer-lhe os pais e irmãos, mas, pela absoluta correção do Comendador Furtado, em todos os aspectos, deve valer a pena travar conhecimento com “os autores do autor”, o engenheiro Jorge Parreira Furtado e a Sra. Márcia Rocha Furtado e seus irmãos Isaac, Isabel e André.

Por tudo isso, Sr. Presidente, Srs. Ministros, mais uma vez, em nome do Plenário, parabênizo o Dr. Lucas Rocha Furtado por sua posse no cargo de Procurador-Geral, cujas muitas responsabilidades e atribuições com certeza saberá exercer com sua inafastável proficuidade. Muito obrigado.

---

## DISCURSO DE POSSE<sup>1</sup>

---

Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

Excelentíssimo Senhor Ministro IRAM SARAIVA, Presidente do Tribunal de Contas da União.

Excelentíssimos Senhores Ministros que integram e que integraram esta Corte. Colegas do Ministério Público.

Ministro Walton, as regras de impedimento constantes no Código de Processo Civil têm o objetivo de evitar que magistrados opinem acerca de temas em que, de algum modo, haja envolvimento pessoal na causa a ser julgada. V. Exa deveria ter-se declarado impedido de fazer este pronunciamento.

Senhor Presidente, é notória a amizade que mantenho com nobre Ministro Walton Rodrigues. A nossa amizade e a admiração que mantenho por S. Exa. aconselham a que todos os presentes dêem o devido desconto às belíssimas, porém, totalmente comprometidas, palavras do Ministro orador. Os elogios que recebo, devem ser atribuídos mais à generosidade de S. Exa. do que a efetivo merecimento de minha parte. Recebo esses elogios para transferi-los ao Ministério Público junto a esta Corte, cuja chefia ora ocupo e que, até bem pouco tempo foi exercida pelo nobre Ministro Walton, que muito soube dignificar o cargo que exerceu.

Não poderia deixar de agradecer, igualmente, ao indispensável apoio que recebi dos meus colegas do Ministério Público, que fizeram com que meu nome constasse em primeiro lugar na lista tríplice que foi encaminhada ao Exmo. Senhor Presidente da República, que muito me honrou com a nomeação para o elevado cargo que ora passo a ocupar.

Agradeço, ainda, a todos os que hoje comparecem a esta cerimônia de posse, cujas presenças engrandecem e dignificam o Ministério Público junto a este Tribunal.

Sinto neste momento um sentimento contraditório. De uma parte, estou profundamente feliz por estar assumindo cargo de tão elevada estatura. Jamais este cearense poderia ousar sonhar em exercer tão elevados misteres junto a este Tribunal de Contas da União, que considero um dos mais importantes e sérios órgãos da democracia brasileira. Se algum mérito pessoal possuo, devo atribuí-lo à generosidade de meus amigos e à minha dedicação ao estudo, herança que devo a minha mãe, Márcia, que, mesmo sem jamais ter estudado qualquer idioma estrangeiro, foi capaz de ensinar inglês aos filhos.

Ao mesmo tempo, porém, em que agradeço a generosidade de todos os que me apóiam e apoiaram em minha caminhada, permitam que me queixe da imensa responsabilidade que essa mesma generosidade me impõe. Sinto todo o peso das importantes atribuições que o cargo irá exigir.

---

1. Proferido na cerimônia realizada no edifício-sede do TCU em 23 de junho de 1999.



Tenho absoluta convicção de que somente com a profunda compreensão de minha Emmanuela, o indispensável apoio de meus colegas e de todos os que comigo atuam em meu gabinete terei condições de bem desempenhar os meus afazeres institucionais.

Excelências, todos os que atuam junto a esta Corte de Contas têm perfeita compreensão da importância do controle externo em um país como o Brasil, que atravessa profunda crise institucional.

Poucos órgãos no Brasil são obrigados a enfrentar e ter de apresentar prontas soluções para tantos e tão complexos problemas. Nem sempre as soluções apresentadas pelo Tribunal irão agradar a todos, inclusive a alguns integrantes do Poder Executivo e do próprio Poder Legislativo.

Entendo que uma das missões mais difíceis de ser desempenhadas pelo nosso Tribunal é a de buscar e definir sua autonomia e, ao mesmo tempo, ampliar os laços que o unem ao Congresso Nacional, sem, no entanto, a ele sucumbir.

O Congresso Nacional, que tem no sufrágio popular a forma mais pura de legitimação, é a própria fonte de qualquer regime democrático. Atuar no exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional confere a este Tribunal de Contas patamar de legitimidade raramente encontrado em outro órgão institucional. Não devemos, porém, jamais nos submeter a disputas partidárias. O Tribunal deve, sim, buscar uma atuação política. Esta a grande sabedoria do gênio de Rui Barbosa, idealizador de nosso sistema de controle de gastos públicos, sabedoria esta que vem sendo aperfeiçoada em todos os textos constitucionais, sobretudo em nossa vigente Constituição Federal, de 1988: Uma Corte que atua em auxílio do Congresso Nacional, mas possuindo seus membros as garantias dos magistrados. Essa é, indiscutivelmente, a melhor fórmula, dentre as várias existentes, a ser utilizada no controle de gastos públicos.

A verdadeira vocação desta Corte somente será encontrada se, em sua atuação, ao lado do seu viés político, ficar perfeitamente definida a sua atuação técnica. O desenvolvimento constante dos métodos de fiscalização, a ênfase em auditorias operacionais e de desempenho, o aprimoramento de mecanismos de comunicação social e de participação popular, o treinamento constante de seus servidores são alguns dos instrumentos indispensáveis ao exercício de um controle externo mais pronto e eficaz. A mera avaliação de dados contábeis, o exame do cumprimento formal de textos legais ou o mero registro de atos geram total descompasso entre as inúmeras atribuições do TCU e o que a sociedade dele espera.

Senhor Presidente, Senhores Ministros, o Brasil apresenta carga tributária equivalente a dos países do primeiro mundo. Isso, porém, não tem sido revertido em favor da população brasileira. Vivemos em um País, com enorme exclusão social, em que a educação e a cidadania ainda são privilégios de poucos. Isto torna ainda mais relevante o papel de órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, que têm suas atuações voltadas para a defesa dos interesses da sociedade. Se, apesar da pesada – e para alguns insuportável – carga tributária, não se consegue promover

um mínimo de justiça social, parte da responsabilidade nos cabe, haja vista termos a missão de atuar no controle dos gastos públicos.

Balizado pelo ordenamento jurídico, o Tribunal deve saber identificar e exigir que se atenda ao interesse público, cumprindo sua missão diante da sociedade, ao efetivamente contribuir para que tenhamos um País mais justo, com serviços públicos de qualidade, sobretudo em áreas tão carentes quanto a educação, a saúde, a previdência e a segurança pública.

Isso tudo deve ser buscado e realizado diante de um quadro totalmente adverso. O Tribunal de Contas foi concebido para exercer, é bem verdade, o importante papel de controlar os gastos públicos. O quadro de sua atuação, porém, era totalmente diverso do que hoje enfrentamos. Vivemos em uma sociedade que sofre profundas alterações estruturais, em que a própria concepção do que seja o Estado muda a cada dia. O Tribunal, nos dias atuais, além de exercer as atribuições que costumeira e tradicionalmente lhe cabem, deve igualmente atuar em novas áreas da mais alta importância para o País, como os processos de privatização, apenas para citar um exemplo.

Esse novo modelo obrigará o Tribunal a definir prioridades, desonerando-se de tarefas menos relevantes e passando a concentrar esforços na solução dos verdadeiros problemas nacionais.

Nesse contexto, deve o Tribunal ser instrumento da moralidade administrativa, da eficiência e economicidade que são exigidas da Administração Pública, e a este Ministério Público incumbe dar a sua contribuição, seja por meio de sua intervenção nos autos, seja por meio de sua participação nas sessões realizadas pelo Tribunal.

A todos nós cumpre, portanto, contribuir com a nossa Corte de Contas na busca de seu papel social, na busca do ideal republicano da realização do interesse público, do zelo na administração dos recursos públicos.

Dispomos aqui no Tribunal de Contas da União de conhecimentos, que têm grande valor pragmático e ético, e de instrumentos que nos permitem pôr em prática tais conhecimentos. No momento em que o País atravessa uma crise de valores da profundidade desta que vivenciamos, chega a nossa vez de utilizar o nosso saber e o nosso poder. O poder de promover uma mudança em torno de nós. Não um poder arbitrário, arrogante, mas o poder de transformação, de crítica, de uso da razão e da sensibilidade.

São cada vez maiores, Excelências, os desafios que a sociedade moderna nos obriga a enfrentar. A crise por que passa a sociedade moderna, a falta de paradigmas para pautar nossas condutas constituem, é verdade, motivos para inquietações, mas não para desânimo. Há um mundo inteiro ainda por ser construído, e devemos lutar para definir os novos paradigmas em bases mais sólidas, mais justas, mais sociais.

Devemos ter plena consciência do mundo que nos cerca. Devemos pensar e exercer nossos misteres visando à solução de problemas reais, e não de situações imaginárias. Devemos pensar e agir como se o novo mundo por que propugnamos dependesse única e exclusivamente de nossas atitudes.

Enquanto houver um único brasileiro sem comida, sem casa, sem escola, sem trabalho e sem justiça seremos um país malgrado, uma nação frustrada na realização de seus sonhos e na consecução dos seus ideais. Sinto, porém, que vivemos um instante de “doloroso otimismo”: por entre as inúmeras dificuldades que se nos contrapõem, diviso um futuro promissor, um novo amanhã, graças à lucidez política que vem transformando cada brasileiro em cidadão, ciente dos seus direitos e sabedor dos seus deveres.

Sonho? Como diria Monteiro Lobato, um dos nossos maiores escritores, “tudo é loucura ou sonho no começo. Nada do que o homem fez no mundo teve início de outra maneira - mas já tantos sonhos se realizaram que não temos o direito de negar nenhum”.

Senhor Presidente, não poderia deixar de apresentar meu profundo agradecimento pela presença neste Plenário de meus Pais, Jorge e Márcia, e de minha sogra Natércia.

Finalmente, agradeço à minha Emmanuela, mãe de meus dois filhos: Mariana e Pedro. Sem sua presença, carinho e incentivo sempre tão presentes nada seria possível. A ela tudo devo.

Senhor Presidente, Senhores Ministros, demais autoridades, Muito obrigado.



---

## **DECISÕES JUDICIAIS**

---



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.733-8 - STF<sup>1</sup>

Proced. : Amazonas  
Relator : Min. Octavio Gallotti  
Impte. : Antonio Carlos Costa  
Adv. : Antonio Carlos Costa  
Impdo. : Tribunal de Contas da União

Decisão: O Tribunal, por votação unânime, indeferiu o pedido de mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Carlos Velloso. Plenário, 29.3.99.

Ementa: Mandado de Segurança indeferido, por buscar fundamento em assertivas insusceptíveis de infirmar decisão preliminar do Tribunal de Contas da União, que simplesmente determinou a instauração de tomada de contas especial (art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443-92).

---

1. Publicado no DJ de 18/06/1999.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.548-8 - STF<sup>1</sup>

Proced. : Distrito Federal  
Relator : Min. Maurício Corrêa  
Impte. : Cecilia Cerqueira Leite Zarur  
Adv. : Jose Rodrigues Ferreira  
Impdo. : Presidente do Tribunal de Contas da União  
Impdo. : Procurador-Geral da República

**Decisão** : O Tribunal, por unanimidade, **indeferiu** o mandado de segurança, **cassando**, em conseqüência, a medida liminar anteriormente concedida. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Celso de Mello (Presidente). Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso (Vice-Presidente). Plenário, 04.2.99.

**EMENTA**: Mandado de Segurança. Legitimidade passiva *ad causam* do presidente do TCU. Procurador da República de 1ª categoria. Transformação no cargo de subprocurador-geral. Não ocorrência. Acréscimo aos proventos das vantagens do artigo 184 da lei nº 1.711/52. Impossibilidade.

1. O Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no pólo passivo do mandado de segurança, quando sua decisão está revestida de caráter impositivo.

2. Procurador da República. Proventos. Composição. O representante do *Parquet* que se aposenta como Procurador da República de 1ª Categoria adquire, em face da nova ordem constitucional, direito aos proventos do cargo de Subprocurador-Geral, que passou a constituir classe final da carreira, não sendo devido o acréscimo de 20% (vinte por cento), por serem excludentes as vantagens do artigo 184, incisos I e II, da Lei nº 1.711/52.

3. Procurador da República de 1ª Categoria. Transformação no cargo de Subprocurador-Geral da República. Inexistência. O Decreto-lei nº 2.159, de 30 de agosto de 1984, ao reestruturar a carreira do Ministério Público Federal, não extinguiu o cargo em que se aposentou a impetrante. Inaplicabilidade, à espécie, do preceito do artigo 40, § 4º, da Constituição Federal.

4. Ofensa ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, em virtude de cumprimento da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União. Não ocorrência, dado o errôneo enquadramento da impetrante.

Mandado de Segurança indeferido.

---

1. Publicado no DJ de 25/06/1999.



---

## ÍNDICE

---



- A** Almeida, Francisco Carlos Ribeiro de – 17  
Atos de gestão – 17  
Auditoria de Desempenho – 234
- C** Campelo, Valmir – 135  
Consulta – 196  
Contas públicas – 405  
Contratação – 328  
Controle – 17  
Convênios – 316, 397  
Cooperação técnica – 234  
Correição – 202
- D** Desestatização – 343, 421  
DNER – 202
- E** Efetividade – 223  
Exército – 196
- F** Figueirêdo, Pedro Ângelo – 51  
Fundações – 328  
Fundo do Exército – 196  
Furtado, Lucas Rocha – 431, 440
- G** Gestão – 17  
Ghisi, Adhemar Paladini – 69, 130
- H** *Homepage* – 135, 405
- I** Ibama – 328  
Improbidade administrativa – 51  
Instrução Normativa  
nº 28/99 – 405  
nº 29/99 – 417

- J** Justiça do Trabalho – 69
- L** Licitação – 328
- M** Macedo, José Antonio Barreto de – 316, 397  
Mandado de Segurança  
    nº 21.548-8 - STF – 448  
    nº 22.733-8 - STF – 447  
Ministério da Saúde – 234  
Motta, Adylson – 356
- O** Obras – 69, 247
- P** Pavimentação – 247  
Prêmio de êxito – 343  
Prestação de contas – 61, 223, 397  
Processamento de dados – 328  
Produtividade – 223  
Programa Nacional de Desestatização - PND – 343  
Projeto de Instrução Normativa – 135  
Proventos  
    acréscimo de vantagens – 448
- R** Recurso de Revisão – 61  
Reino Unido – 234  
Relatório de Auditoria – 69, 182, 247, 316, 356  
Relatório de Auditoria de Desempenho – 223  
Repasses – 316  
Representação – 202, 328  
Rocha, Lincoln Magalhães da – 196, 328  
Rodovia  
    BR-174 – 247  
Rodrigues, Walton Alencar – 434, 437  
*Royalties* – 316
- S** Santos, Homero – 223  
Saraiva, Iram – 421  
Securitização – 356

Serviços – 328  
Servidores  
    requisição – 182  
Sistema Único de Saúde - SUS – 316  
Souto, Humberto Guimarães – 182, 202, 234

**T** TCU – 135, 234  
Tesouro Nacional – 196  
Títulos do Tesouro Nacional – 196  
Tomada de Contas Especial – 130, 397, 447  
Transformação de cargo – 448  
Trânsito  
    acidente de – 130  
Tribunais de Contas – 51

**U** União – 356  
Universidades – 328

**V** Veículo oficial – 130  
Vilaça, Marcos Vinícios – 61, 426

**Z** Zymler, Benjamin – 247

