

**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

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

Responsabilidade Editorial

Instituto Serzedello Corrêa
Serviço de Editoração e Publicações - Sedip
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7
70760-527 Brasília-DF
Fone: (061) 340-3215 e 340-3217

Fundador

Ministro Iberê Gilson

Supervisor

Ministro Humberto Guimarães Souto

Conselho Editorial

José Antonio Barreto de Macedo, Walton Alencar Rodrigues, 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
Homero Santos
Bento José Bugarin
Valmir Campelo
Adylson Motta

Ministros-Substitutos

José Antonio Barreto de Macedo
Lincoln Magalhães da Rocha
Benjamin Zymler

Ministério Público

Walton Alencar Rodrigues, Procurador-Geral
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Procuradora
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Ubaldo Alves Caldas, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

APRESENTAÇÃO

A Revista do Tribunal de Contas da União, publicação oficial da Corte de Contas, presta nesta edição, correspondente ao trimestre de janeiro a março, como também nas demais referentes ao exercício de 1999, justa homenagem a Rui Barbosa ao inserir em sua capa desenho alusivo ao sesquicentenário do nascimento desse ilustre brasileiro.

A presente edição traz, ainda, a biografia de Rui Barbosa, em que se destaca a sua expressiva participação em todos os momentos decisivos da história do Brasil, na passagem do Império à República.

É de se ressaltar dentre as inúmeras ações empreendidas por Rui Barbosa, a de, em 7 de novembro de 1890, como titular da pasta da Fazenda, ter apresentado o Decreto nº 966-A, que criava o Tribunal de Contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes a receita e despesa da República, definido por ele como "corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislação, 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..."

O Tribunal de Contas da União, une-se, portanto, a toda a nação brasileira para render homenagens à memória de seu criador e patrono.

Humberto Guimarães Souto
Vice-Presidente
Supervisor da Revista

BIOGRAFIA DE RUI BARBOSA



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 depois, 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 nesta 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 Epitácio Pessoa. Ainda nesse ano, participa da campanha sucessória na Bahia. No ano de 1920, escreve, como paraninfo dos bacharelandos 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.

DOCTRINA **13**

| | |
|--|----|
| TREINAMENTO: UMA COMPARAÇÃO ENTRE JAPÃO E BRASIL Fábio Diniz de Souza | 15 |
| CONGRESSO NACIONAL, TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE EXTERNO Humberto Guimarães Souto | 31 |
| OLHANDO PARA O FUTURO DO TCU Iram Saraiva | 42 |
| EVOLUÇÃO E INTEGRAÇÃO, NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, DAS ÁREAS "T & D" (" <i>TRAINING AND DEVELOPMENT</i> ") José Nagel | 49 |
| AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO DIREITO PÁTRIO: DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE ATIVIDADE PRÓPRIA OU EXCLUSIVA Leonardo Henrique Mundim Moraes Oliveira | 70 |
| INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL: A AUDITORIA AMBIENTAL Romilson Rodrigues Pereira | 83 |

ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU **93**

| | |
|---|-----|
| MPU – CÔMPUTO DE TEMPO PARA FINS DE ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO E DE SERVIÇO PÚBLICO EFETIVO PARA OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO SEM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - Consulta Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi | 95 |
| TRE/RS – PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS EM SÁBADOS, DOMINGOS E FERIADOS A SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EFETIVO OU EM COMISSÃO - Pedido de Reexame Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi | 103 |
| LBA – ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA COM PESSOA FÍSICA - Recurso de Revisão Ministro-Relator Valmir Campelo | 124 |
| CRC/MT – RAZÕES DE JUSTIFICATIVA QUE ATENUAM AS FALHAS APURADAS - Prestação de Contas, Exercício de 1993 Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo | 130 |

| | |
|---|-----|
| SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO/SC - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE -Relatório de Auditoria Operacional Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto | 142 |
| MINISTÉRIO DA SAÚDE/AC - AUDITORIA NAS ÁREAS DE PESSOAL, BENS MÓVEIS E IMÓVEIS E VEÍCULOS- Relatório de Auditoria Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto Ministo Revisor Benjamin Zymler | 179 |
| TCU – PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA - Administrativo Ministro-Relator Valmir Campelo | 205 |
| PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO PIAUÍ/PI – APRESENTAÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS - Recurso de Reconsideração - Tomada de Contas Especial Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha | 222 |
| APS – ACOMPANHAMENTO DE CONTRATO DE GESTÃO - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto | 228 |
| SUDAM/BASA - AUDITORIA OPERACIONAL NO FINAM - Auditoria Operacional Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha | 272 |
| PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA RITA DE CALDAS/MG - CONVÊNIO COM O FNDE - Tomada de Contas Especial Ministro-Relator Adylson Motta | 305 |
| DNOCS – INCLUSÃO DE CLÁUSULA EM EDITAIS DE LICITAÇÃO - Representação Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo | 310 |

| | |
|-----------------|------------|
| DESTAQUE | 317 |
|-----------------|------------|

| | |
|---|-----|
| DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO ADYLSON MOTTA Ministro Adhemar Paladini Ghisi | 319 |
| DISCURSO PRONUNCIADO NA CERIMÔNIA DE POSSE DO DEPUTADO ADYLSON MOTTA NO CARGO DE MINISTRO DO TCU Procurador-Geral Walton Alencar Rodrigues | 326 |
| DISCURSO DE POSSE Ministro Adylson Motta | 328 |

| | |
|---------------|------------|
| ÍNDICE | 333 |
|---------------|------------|

DOUTRINA

TREINAMENTO: UMA COMPARAÇÃO ENTRE JAPÃO E BRASIL¹

Fábio Diniz de Souza²

1. Sumário 2. Introdução 3. Visão geral e características do treinamento 4. Comparação entre as duas abordagens 5. Conclusões 6. Referências 7. Anexos

1. Sumário

O objetivo deste artigo é fazer uma comparação entre Japão e Brasil no que diz respeito à abordagem de treinamento de cada país. As duas organizações estudadas são o *National Tax College* (Japão) e o *Instituto Serzedello Corrêa* (Brasil).

A primeira parte do artigo apresenta uma breve introdução ao tema. Ela define o que é treinamento, fala de forma geral sobre a importância e a significância do treinamento para as organizações e define os objetivos do presente trabalho.

A segunda parte dá uma visão geral e descreve as características das abordagens de treinamento japonesa e brasileira. Depois disso, alguns aspectos de ambas são comparados, salientando os pontos fortes de cada uma delas.

Finalmente, algumas idéias, comentários e sugestões são reunidos na forma de uma conclusão ao presente artigo.

2. Introdução

Este artigo fala sobre alguns aspectos do treinamento no Brasil e no Japão. Com o intuito de possibilitar um melhor entendimento do tema, é útil começar pela definição do significado da palavra “*treinamento*”. De acordo com o “*Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*” (referência VI.1), treinamento é “*um processo de preparar ou ser preparado para um esporte ou emprego*”. Adicionalmente, o “*Webster’s Third New International Dictionary of the English Language*” (referência VI.2) define treinamento como “*o ensino, exercício ou disciplina pelo qual as forças da mente e do corpo são desenvolvidas*”.

Uma boa abordagem de treinamento usualmente resulta em um melhor desempenho dos recursos humanos treinados. Esta melhoria no desempenho geralmente tem um impacto positivo no desempenho da organização como um todo, causando, dessa forma, uma maior eficiência global. Esta idéia pode ser analisada sob uma diferente perspectiva. Por exemplo, pode ser dito que se observa ineficiência nos casos em que os recursos humanos não estão adequadamente treinados para realizar um certo trabalho. Isto diminui a qualidade do trabalho, afetando conse-

1. Artigo elaborado para o Seminário sobre Tributação (Curso Geral de Tributação), patrocinado por National Tax Administration & National Tax College e JICA/HITC, Hachioji, na cidade de Tóquio/Japão, em novembro 1998.
2. Analista de Finanças e Controle Externo do TCU.

qüentemente os resultados da organização, pois seriam consumidos mais tempo e mais recursos (referência VI.3).

Por causa das afirmações do parágrafo anterior, o treinamento é realmente muito importante em qualquer tipo de organização. De acordo com J. B. Hom (referência VI.4), no que se refere às administrações tributárias, é imperativo dotar as organizações das melhores pessoas que se possa recrutar, treinar e desenvolver. Pode-se certamente estender esta conclusão a todos os tipos de organização.

Além disso, de acordo com Cardenas (referência VI.3), uma organização deve perceber que o desenvolvimento de treinamento é um investimento e não simplesmente uma despesa. A fim de alcançar os seus objetivos, é crucial que uma organização tenha pessoal competente e bem treinado. Adicionalmente, pode ser afirmado que as pessoas são o recurso mais valioso de qualquer organização e também que o treinamento é um dos melhores meios para obter e manter uma força de trabalho capacitada e motivada (referência VI.5). Também é importante mencionar o que o Sr. Francis P. Graney afirmou na referência VI.6: “*uma organização só é tão boa quanto as pessoas que trabalham nela*”. Então, para haver uma boa organização, é de suma importância que existam pessoas bem treinadas.

O treinamento é, de fato, uma questão muito importante para a *National Tax Administration – NTA (Japão)* e para o *Tribunal de Contas da União – TCU (Brasil)*. Atualmente, há muita atenção dedicada a treinamento em ambas as organizações.

A NTA tem o *National Tax College – NTC* como a organização responsável pelo treinamento dos servidores da administração tributária no Japão. Já o TCU possui uma unidade básica chamada *Instituto Serzedello Corrêa – ISC*, que cuida da política de treinamento.

Após essa breve introdução, os objetivos deste artigo podem ser estabelecidos da seguinte forma:

- a) estudar o treinamento no *National Tax College – NTC* e no *Instituto Serzedello Corrêa – ISC* e fazer uma breve descrição de cada um deles;
- b) comparar alguns aspectos do treinamento no NTC e no ISC, ressaltando os pontos fortes de ambas as abordagens;
- c) compartilhar e trocar informações úteis no que se refere a treinamento entre ambas as organizações.

3. Visão geral e características do treinamento

O objetivo desta seção é descrever brevemente a visão geral e as características do treinamento no NTC e no ISC. Deve-se enfatizar que a base para esta parte do artigo foi encontrada nas referências disponíveis e também em algumas informações fornecidas por servidores da NTA, do NTC, do TCU e do ISC.

3.1. Abordagem do NTC (Japão)

A descrição seguinte é baseada principalmente nas referências VI.7, VI.8, VI.9, VI.10 e VI.11. Alguns outros dados foram obtidos por meio de discussões com servidores da NTA e do NTC.

O NTC é a organização central de treinamento da NTA. Ele consiste de um Instituto Central na cidade de Wako mais onze centros de treinamento em cada um dos *Regional Taxation Bureaus* e um no *Regional Taxation Office* em Okinawa. Ele possui 368 servidores (aproximadamente 0,64% do total da NTA, em julho de 1997), e cerca de 150 deles são professores ou instrutores com dedicação exclusiva. O seu orçamento é cerca de 0,96% do orçamento total da NTA (ano fiscal 1997).

Para entender o sistema de treinamento no NTC, é necessário saber como a NTA recruta pessoal. A *National Personnel Authority* conduz três diferentes exames para recrutar o pessoal da NTA:

- a) Exame para *Classe Principal III* (Administração Tributária), para nível médio;
- b) Exame para *Especialista Tributário Nacional*, para nível superior;
- c) Exame para *Classe Principal I*, para nível superior (candidatos postulantes a posições executivas).

Deve ser mencionado que os candidatos aos exames “b” e “c” podem ter qualquer curso superior, ou seja, não há qualquer restrição de formação acadêmica.

Para cada um dos canais de recrutamento mencionados, há um sistema de treinamento específico. Há também alguns outros tipos de treinamento para servidores experientes. Todos esses tipos serão brevemente explicados nas seções seguintes.

3.1.1 - Treinamento para classe principal III

A tabela a seguir resume este sistema de treinamento:

| Curso | Período | Horas | Requisitos | Descrição sumária |
|------------------------------------|---------------|-----------|--|--|
| Curso Primário | 1 ano e 1 mês | 1.825,5 | Não há. | Este curso é dirigido aos recém-empregados. Todos os treinandos vivem em dormitórios. O NTC ensina não apenas disciplinas profissionais, tais como Legislação Tributária, Contabilidade e Escrituração Contábil, mas também disciplinas básicas como Direito Básico, Economia, Inglês, Esportes, Atividades Culturais e assim por diante. A intenção é prover os alunos de nível médio com uma boa base, a fim de colocá-los em uma posição equivalente, quando comparados com os alunos de nível superior. |
| Treinamento Básico para Iniciantes | 3 meses | 354 a 357 | 11 meses de experiência prática. | Este curso segue o Curso Primário. Os treinandos aprendem habilidades básicas relacionadas com os seus futuros campos particulares. Eles têm que especializar-se em uma área específica (imposto de renda pessoa física, imposto sobre propriedade, imposto de renda pessoa jurídica ou gerência e arrecadação). |
| Curso Avançado I | 1 ano | 1.290 | Exame + 7 ou mais anos de experiência + menos de 35 anos de idade. | Os treinandos são divididos em vários grupos pequenos que especializam-se em imposto de renda pessoa física, imposto sobre consumo, imposto sobre propriedade, imposto de renda pessoa jurídica, imposto sobre bebidas, gerência de receitas e arrecadação. Cada grupo especializa-se em seu campo particular e o curso é executado em estilo de seminário. Eles também aprendem outras legislações tributárias, contabilidade e Escrituração contábil em profundidade. O curso também os provê com um alto nível de educação geral. |

3.1.2 - Treinamento para Especialista Tributário Nacional (ETN)

A tabela seguinte resume este sistema de treinamento:

| Curso | Período | Horas | Requisitos | Descrição sumária |
|-----------------------------|---------|-------|--------------------------------------|---|
| Treinamento Básico para ETN | 3 meses | 330 | Não há. | O currículo deste curso consiste principalmente de disciplinas técnicas, tais como Legislação Tributária, Contabilidade e Escrituração Contábil. |
| Curso Avançado II | 7 meses | 702 | Sem seleção + 3 anos de experiência. | Este curso é direcionado para servidores com pouca experiência. Ele segue o Treinamento Básico, e seu estilo é o mesmo do Curso Avançado I. mas todos os treinandos já terminaram a universidade, então, eles podem concentrar-se em disciplinas técnicas, tais como Legislação Tributária, Contabilidade e Escrituração Contábil. Eles não aprendem educação geral como os treinandos do Curso Avançado I. |

3.1.3 - Treinamento para classe principal I

A tabela a seguir resume este sistema de treinamento:

| Curso | Período | Horas | Requisitos | Descrição sumária |
|--|----------|-------|---------------------------------|--|
| Treinamento Básico | 1 semana | (*) | Não há. | Um mês depois de entrar na NTA, uma palestra de uma semana é dada aos novos empregados. A parte principal da palestra é a organização e a função dos Escritórios Centrais da NTA. |
| Treinamento em Negócios Tributários Avançados | 1 mês | (*) | 1 ano e 3 meses de experiência. | Este treinamento dá o conhecimento básico necessário para o examinador tributário, tais como Contabilidade, Escrituração Contábil, Legislação Tributária para vários impostos e assim por diante. Depois disso, os treinandos são removidos para o Departamento de Exame dos <i>Regional Taxation Bureaus</i> , a fim de adquirir um ou dois anos de experiência como examinadores tributários. |
| Treinamento Especial para Administradores Prospectivos | 6 meses | 708 | 2 anos de experiência. | O currículo deste curso enfatiza questões importantes em Legislação Tributária e Administração Tributária. Os treinandos têm seminários sobre vários tipos de Legislação Tributária, a fim de ter um amplo conhecimento geral sobre todos os campos. O número de seminários é quase o triplo dos realizados nos Cursos Avançado I ou II. A razão para isso é que os treinandos ficam principalmente nos Escritórios Centrais da NTA, então eles têm menos oportunidades para enriquecer sua experiência pelo trabalho. |

(*) O número de horas não estava disponível nas referências.

Percebe-se facilmente que programas de treinamento separados são destinados a nível médio e a nível superior. Os servidores de nível médio recebem um treinamento mais intensivo em termos de duração e de cobertura das questões tributárias a serem aprendidas. Ao fazer isso, o NTC tenta prover os servidores de nível médio com uma boa base, para colocá-los em uma posição equivalente, quando comparados com os servidores de nível superior.

3.1.4 - Outros tipos de treinamento

O NTC fornece outros tipos de treinamento. Todos eles serão brevemente descritos nas seções seguintes.

a) Curso de Pesquisa:

| Período | Horas | Requisitos | Descrição Sumária |
|-----------------|-------|---|---|
| 1 ano e 3 meses | 1.716 | Graduados selecionados do Cursos Avançados I ou II + menos de 40 anos de idade. | O Diretor de Divisão ou o Diretor de um escritório central da NTA ou de um <i>Regional Taxation Bureau</i> seleciona os treinandos. Eles são engajados em pesquisas independentes sobre um tema específico, para adquirir teoria e conhecimento profissionais de alto nível. Eles também devem assistir a aulas sobre Direito e Economia nas melhores universidades do Japão. O objetivo principal deste curso é formar um especialista. Os membros da Classe Principal I não podem participar deste curso. |

b) Seminário Tributário Internacional:

Este seminário é dirigido aos membros da Classe Principal III que terminaram o Curso Avançado I e aos membros do Especialista Tributário Nacional que terminaram o Curso Avançado II. Os membros da Classe Principal I não podem participar dele. Seu propósito principal é desenvolver conhecimento profissional e habilidades em língua inglesa, transações internacionais e tributação internacional, a fim de colocar os servidores à altura da crescente complexidade das transações internacionais. Ele possui dois cursos, um Curso Geral e um Curso Especial, que são descritos nas tabelas a seguir.

b.1) Curso Geral:

| Período | Horas | Requisitos | Descrição Sumária |
|---------|-------|--|---|
| 3 meses | 348 | Exame + Experiência de 9 ou mais anos (nível médio) ou de 5 ou mais anos (nível superior) + menos de 37 anos de idade. Os alunos de nível superior devem Ter completado o Curso Avançado II. | O foco do curso é desenvolver as habilidades dos treinandos em leitura de inglês, assim como adquirir conhecimentos relacionados com as transações internacionais reais, Legislação Tributária Internacional, métodos de exame para transações internacionais e assim por diante. |

b.2) Curso Especial:

| Período | Horas | Requisitos | Descrição Sumária |
|----------------|--------------|--|--|
| 6 meses | 696 | Seleção entre os graduados do Curso Geral + menos de 39 anos de idade. | O curso é focado em mais desenvolvimento na habilidade lingüística, incluindo a conversação em inglês, assim como a habilidade profissional relacionada com as transações internacionais reais, Legislação Tributária Internacional, métodos de exame para transações internacionais e assim por diante. A Divisão de Pessoal seleciona os treinandos para este curso entre aqueles que completaram com sucesso o Curso Geral. Não há exame. |

c) Treinamentos de Curta Duração:

Estes cursos são para servidores dos *Regional Taxation Bureaus* e dos *Tax Offices*. Eles são organizados separadamente para cada função dentro da NTA. São fornecidos tanto no Instituto Central, como nos Centros Regionais de Treinamento. Eles são explicados na tabela a seguir.

| Curso | Período | Descrição Sumária |
|---|----------------|--|
| 31 cursos no Instituto Central | De 3 a 30 dias | Treinamentos especializados relacionados a diferentes tipos de trabalho são direcionados primariamente aos servidores nos <i>Regional Taxation Bureaus</i> envolvidos com a orientação de <i>Tax Offices</i> . |
| 219 cursos nos Centros Regionais de Treinamento | De 1 a 10 dias | Treinamentos fiscalizadores, avançados, intermediários e primários para servidores de <i>Tax Offices</i> , dependendo da sua experiência e posição. |

d) Treinamento por Correspondência:

O propósito destes cursos é auxiliar os servidores a estudar por conta própria, provendo o conhecimento necessário para a aplicação da Legislação Tributária. Há quatro cursos: Contabilidade, Escrituração Contábil, Inglês I e Inglês II. Eles são descritos a seguir.

| Curso | Período | Requisitos |
|-----------------------|--|--------------------------------|
| Contabilidade | De 6 a 9 meses, incluindo 6 a 12 dias de instrução em sala-de-aula | 10 anos ou mais de experiência |
| Escrituração Contábil | De 6 a 9 meses, incluindo 6 a 12 dias de instrução em sala-de-aula | 1 ano ou mais de experiência |
| Inglês I | De 6 a 9 meses, incluindo 6 a 12 dias de instrução em sala-de-aula | 1 ano ou mais de experiência |
| Inglês II | De 6 a 9 meses, incluindo 6 a 12 dias de instrução em sala-de-aula | 1 ano ou mais de experiência |

e) Seminário Internacional em Tributação (ISTAX):

Este seminário é conduzido pela NTA em colaboração com a JICA (Japan International Cooperation Agency). Seus objetivos são fornecer cooperação técnica a países em desenvolvimento, ajudá-los a melhorar seus sistemas tributários e administrações tributárias e promover uma amizade mútua entre os países participantes. Há dois cursos, o Curso Geral de Tributação e o Curso Sênior de Tributação, descritos na tabela a seguir.

| Curso | Período | Descrição Sumária |
|----------------------------|---------|--|
| Curso Geral de Tributação | 3 meses | Dirigido a servidores tributários de nível intermediário vindos de países estrangeiros que sejam potenciais ocupantes de cargos gerenciais e tenham menos de 40 anos de idade. |
| Curso Sênior de Tributação | 1 mês | Dirigido a servidores tributários de alto nível gerencial vindos de países estrangeiros. |

f) Estudos em Administração Tributária para Países Específicos:

Como parte de seus esforços de cooperação internacional, a NTA, por meio de treinamento em administração tributária para países estrangeiros, tem o objetivo de dar suporte àqueles países que estejam melhorando seus sistemas tributários e suas administrações tributárias. Este curso é conduzido em cooperação com a JICA e tem sido realizado desde 1994. O período de treinamento é de cerca de duas ou três semanas, e o número de treinandos é aproximadamente dez em cada curso.

g) Estágio na NTA - Programa Internacional de Mestrado em Tributação:

Desde 1996, a NTA convida servidores tributários de países em desenvolvimento para obter o grau de mestre em universidades japonesas, a fim de adquirir conhecimentos e capacidades nas disciplinas de Finanças, Sistemas Tributários, Administração Tributária etc., de tal forma que eles possam contribuir para melhorar a administração tributária em seus respectivos países.

Este sistema é baseado na Bolsa de Estudos Japão – Banco Mundial, sendo concedida uma bolsa de estudos a cada treinando por aquele banco. O estágio é parte do curso de mestrado em uma universidade japonesa e é incluído nos créditos necessários para adquirir o grau de mestre. Implementando tanto o treinamento prático no NTC, quanto a educação acadêmica na universidade, a NTA objetiva desenvolver capacidades abrangentes em administração tributária.

3.1.5 - Informações gerais

Neste Ponto, é interessante mencionar como os instrutores e professores do NTC são escolhidos. Eles são designados pelo Comissário da NTA (professores ou instrutores designados para os Escritórios Centrais ou para o Instituto Central do NTC) ou pelos Comissários Regionais dos *Regional Taxation Bureaus* (instrutores trabalhando nos centros de treinamento regionais do NTC, exceto os Instrutores Chefes, que são indicados pelo Comissário da NTA). Deve ser ressaltado que isso é apenas uma questão de delegação de autoridade de designação.

Os instrutores e professores designados devem ter experiência nas disciplinas específicas a serem ensinadas e devem trabalhar no NTC por cerca de dois anos, em média. Depois disso, eles retornam aos *Tax Offices* ou aos *Regional Taxation Bureaus*, para ocupar posições gerenciais. Deve também ser dito que, para algumas disciplinas, há instrutores e professores contratados, como, por exemplo, professores universitários.

Também é bom mencionar que o NTC tem um curso formal direcionado aos instrutores e professores, a fim de provê-los com as técnicas e habilidades instrucionais necessárias, embora o número de treinandos atualmente seja limitado.

No que diz respeito à avaliação dos cursos, quando se fala no curso em si ou nos instrutores e professores, deve ser mencionado que o NTC adota uma maneira informal de avaliação. Os treinandos respondem questionários ou submetem relatórios escritos, a fim de expressar suas opiniões e sentimentos sobre os cursos, sobre os instrutores/professores e assim por diante. Os treinandos são avaliados formalmente por meio de exames ao fim de cada curso.

Finalmente, é interessante dizer que há alguma relação entre treinamento e promoção. Depois que os treinandos completam com sucesso o Curso Avançado I ou o Curso Avançado II, eles podem ser promovidos a um nível salarial mais alto, antes dos outros servidores ocupantes da mesma posição. Isto ocorre porque estes dois cursos são levados em consideração no que se refere ao aumento de salários.

3.2. Abordagem do ISC (Brasil):

A descrição seguinte é baseada principalmente nas referências VI.12, VI.13 e VI.14. Servidores do TCU e do ISC forneceram mais algumas informações.

O ISC foi criado em 1992 pela Lei nº 8.443/92, e possui apenas um Instituto Central em Brasília – DF, ou seja, não há centros regionais de treinamento. Sua missão é planejar, promover, coordenar e avaliar a execução de todas as atividades concernentes a recrutamento, seleção, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal no âmbito do TCU.

O ISC possui cerca de 70 funcionários (aproximadamente 3,48% do quadro total do TCU em dezembro de 1997). O orçamento para treinamento foi cerca de 0,26% do orçamento total do TCU (ano fiscal 1997).

Não há instrutores ou professores com dedicação exclusiva. Eles são servidores experientes nas disciplinas a serem oferecidas ou contratados, como, por exemplo, professores universitários. Para os servidores que são designados como instrutores, há um curso preparatório, cujo objetivo é provê-los com as técnicas e habilidades instrucionais necessárias.

3.2.1 - Programas de formação

Todos os servidores são recrutados por meio de concursos específicos. Há basicamente três carreiras: AFCE (Analista de Finanças e Controle Externo) – nível superior, TFCE (Técnico de Finanças e Controle Externo) – nível médio e AUCE (Auxiliar de Finanças e Controle Externo) – nível de primeiro grau. As carreiras de AFCE e de TFCE têm duas categorias, uma chamada “Controle Externo” e a outra chamada “Outros”.

Deve ser salientado que os candidatos à carreira de AFCE “Controle Externo” podem ter qualquer curso superior. Isto significa que não há qualquer restrição de formação dos mesmos.

Os concurso têm duas partes: uma prova escrita e um curso chamado “Programa de Formação”. Depois da divulgação dos resultados da prova escrita, os candidatos aprovados têm que participar dos Programas de Formação, que têm as características básicas mostradas na tabela seguinte.

| | AFCE (Controle Externo) | Outras Carreiras |
|------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| Período | Cerca de 5 meses | Cerca de 2 semanas |
| Número de Horas | Pelo menos, 600 | Pelo menos, 60 |

Os Programas de Formação são obrigatórios, e os candidatos só serão nomeados pelo TCU, se eles obtiverem sucesso nos exames relacionados às disciplinas específicas do treinamento. As disciplinas estudadas, no caso dos AFCEs “Controle Externo” são basicamente: Organização e Noções Gerais sobre o TCU, Introdução ao Controle Externo, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Auditoria, Orçamento, Contabilidade, Análise de Contas Governamentais, Economia, Finanças, Administração, Estatística, Filosofia, Técnicas de Redação e Relatório, Análise de Prática de Processos entre outras. No caso das outras carreiras, as disciplinas são basicamente Organização e Noções Gerais sobre o TCU e outras relacionadas ao trabalho prático do dia-a-dia.

3.2.2 - Programa de treinamento em gerenciamento organizacional

Um outro programa de treinamento muito importante é o de “Gerenciamento Organizacional”. Ele tem um total de 12 matérias, cada uma com um número de horas variando de 15 a 21 (o programa completo equivale a 197 horas). Este programa é obrigatório para aqueles servidores que ocupam posições gerenciais dentro da organização. Seu propósito é melhorar as habilidades e capacidades gerenciais dos treinandos. As disciplinas são oferecidas separadamente, e, como um requisito para ocupar um certo nível gerencial, o servidor tem que completar com sucesso um certo número de disciplinas, como mostrado a seguir.

| Nível Gerencial | Número de Disciplinas |
|--------------------------|------------------------------|
| Básico (Até FC-07) | 04 |
| Intermediário (FC-08) | 08 |
| Avançado (FC-09 e FC-10) | 12 |

3.2.3 - Cursos de curta duração (cursos internos)

Há também muitos cursos curtos relacionados a várias matérias, tais como, Auditoria, Contabilidade, Direito, Orçamento, Sistemas Informatizados do Governo Federal, Ferramentas de Informática, assim por diante. Esses cursos são chamados de cursos internos. Em geral, o número de horas para cada um deles varia entre

15 e 40. Para esses cursos, o ISC realiza pesquisas anuais com todas as unidades do TCU, a fim de saber quais são as necessidades de treinamento. O “Plano Operacional” anual de treinamento é elaborado usando-se a informação coletada. Algumas vezes, esses cursos são freqüentados por servidores públicos de outras instituições e também por pessoas de outros países, principalmente países de língua portuguesa.

3.2.4 - Outras atividades

a) Cursos Externos:

Estes cursos são conduzidos por outras instituições de treinamento. Os servidores são designados para eles, quando há um pedido de seus Secretários de Controle Externo. Estes pedidos são analisados pelo ISC, que leva em conta os critérios estabelecidos pela Resolução nº 100/97, o conteúdo do curso, a ligação dos seus objetivos com as atividades do servidor, o seu custo e o orçamento disponível.

b) Cursos Internacionais:

Estes cursos são promovidos por instituições de treinamento estrangeiras, por outras entidades internacionais ou ainda por organizações internacionais das quais o TCU faça parte. Depois que as vagas são oferecidas e a autorização é dada pelo Presidente do TCU, é aberto um processo seletivo entre os servidores que possuem os requisitos para o curso específico. Os servidores são, então, classificados, usando-se os critérios estabelecidos pela Resolução nº 100/97. Depois disso, o Presidente faz a designação dos servidores escolhidos para o curso específico. Quando os servidores retornam ao Brasil, eles devem participar de atividades organizadas pelo ISC, para disseminar os conhecimentos adquiridos.

c) Cursos de Pós-Graduação:

Há pós-graduações “lato sensu”, mestrados e doutorados. Elas são divididas em duas categorias: externas e internas. As externas são conduzidas por instituições externas e podem ser requeridas por qualquer unidade do TCU, pelo Comitê de Educação e Pesquisa do TCU ou pela Presidência. As internas são promovidas pelo ISC em seu prédio, juntamente com alguma reconhecida instituição de ensino superior. No caso dos cursos de pós-graduação internos, o ISC supervisiona a sua execução e fornece suporte administrativo. A seleção dos candidatos para ambas as categorias é conduzida utilizando os critérios estabelecidos pela Resolução nº 100/97.

d) Palestras:

As palestras têm o objetivo de trazer ao TCU personalidades de destaque na vida pública e acadêmica nacional ou internacional, a fim de expor e debater temas que tenham algum interesse para o TCU como um todo ou para alguns dos seus setores. O ISC cuida da organização destas palestras, com o auxílio da Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais e, dependendo da origem do palestrante, da Assessoria de Relações Internacionais.

e) Bolsas de Estudo para Línguas Estrangeiras:

O seu objetivo é estimular o aprendizado de línguas estrangeiras pelos Ministros do TCU, outras autoridades do TCU e servidores em geral. No caso específico dos servidores, eles podem estudar até duas línguas estrangeiras em escolas

privadas, mas não simultaneamente, e requerer um reembolso de 50% das despesas respectivas, até um certo limite. A autorização, o reembolso das despesas e o monitoramento do desempenho dos servidores nos cursos são realizados pelo ISC.

f) Pesquisa:

Esta atividade objetiva o desenvolvimento ou o incremento de conhecimento sobre assuntos que tenham algum interesse para o TCU. Ela tem sido executada de uma forma não-sistemática, como pode ser observado em iniciativas isoladas para desenvolver procedimentos de auditoria para meio ambiente e para avaliação de políticas públicas. Atualmente, os esforços do ISC estão concentrados na elaboração de uma regulamentação específica a ser aprovada pelo TCU. Esta regulamentação estabelecerá os critérios para a iniciativa, exame, aprovação, implementação, monitoramento, avaliação dos resultados e disseminação dos conhecimentos adquiridos.

g) Projetos Especiais:

Presentemente, o ISC tem três projetos especiais, a saber, “Diagnóstico das Necessidades de Treinamento”, “Impacto do Treinamento no Trabalho” e “Aperfeiçoamento do Treinamento”.

O “Diagnóstico das Necessidades de Treinamento” tem uma experiência piloto em quatro unidades. Seus objetivos são identificar discrepâncias existentes nas unidades e gerar produtos educacionais específicos para as mesmas. No futuro, ele será estendido a todas as unidades.

O “Impacto do Treinamento no Trabalho” refere-se à avaliação da qualidade dos cursos oferecidos pelo ISC, no que diz respeito aos aspectos de desempenho do instrutor, satisfação dos treinandos, aprendizagem das disciplinas pelos treinandos e mudanças do desempenho profissional devida ao treinamento. Os resultados da avaliação final de cada treinamento e também questionários respondidos pelos treinandos são usados nesta avaliação. Este projeto foi desenvolvido por uma professora da Universidade de Brasília e foi aplicado com sucesso em 1997 e 1998.

O “Aperfeiçoamento do Treinamento” tem os objetivos de acompanhar os cursos internos e adaptá-los às necessidades das unidades. Juntamente com o “Impacto do Treinamento no Trabalho”, este projeto tem contribuído para a melhoria dos serviços oferecidos pelo ISC.

3.2.5 - Informações gerais

Deve ser mencionado que, como o ISC não tem centros regionais de treinamento, alguns cursos conduzidos nas Secretarias Estaduais usam instrutores contratados (por exemplo, os cursos relacionados com o “Programa de Treinamento em Gerenciamento Organizacional” e os cursos relacionados com ferramentas de informática). O papel do ISC, nestes casos, é estabelecer os conteúdos de cada curso e aprovar o currículo dos instrutores antes do início das aulas. No entanto, para alguns cursos, os instrutores do ISC viajam às Secretarias de Controle Externo Estaduais ou alguns dos servidores daquelas Secretarias viajam para o ISC em Brasília.

Finalmente, deve ser dito que não há relação direta entre treinamento e promoção no TCU. Entretanto, há uma avaliação de desempenho que leva em consideração os treinamentos, assim como o trabalho de cada servidor. Talvez, no futuro, esta avaliação de desempenho seja usada como um dos parâmetros para decidir acerca da promoção.

4. Comparação entre as duas abordagens

É interessante notar que ambos o NTC e o ISC têm uma parcela muito pequena no orçamento total da NTA e do TCU (respectivamente 0,96% e 0,26%). De modo similar, eles também possuem um pequeno número de servidores, quando comparados com o total (respectivamente 0,64% e 3,48%). No entanto, o número de servidores do NTC é mais de cinco vezes maior do que o do ISC. Os cursos mais longos e o maior número de treinandos administrados pelo NTC pode possivelmente justificar este fato.

Os Anexos “A” e “B” mostram que o NTC historicamente tem um maior número absoluto de treinandos (dados históricos de 1993 a 1998). A possível razão para isso é que o NTC tem uma estrutura muito maior e também um maior número de servidores a treinar. Por outro lado, quando analisamos o percentual de servidores treinados (Anexos “A” e “C”), os números do ISC são maiores. Neste caso, uma explicação razoável é que o ISC focaliza mais sua atuação em cursos de curta duração, enquanto o NTC concentra um grande esforço em programas de treinamento mais longos e mais estruturados. Entretanto, deve ser salientado que mais de 50% dos treinandos japoneses freqüentam cursos de curta duração (vide tabela 12-6-4, página 128, referência VI.9).

Um outro fato interessante é que o NTC tem instrutores e professores com dedicação exclusiva, e isto não acontece com o ISC. A razão para isso é que, com os atuais programas de treinamento e estrutura administrados pelo ISC, não seria viável possuir instrutores e professores com dedicação exclusiva. O mesmo raciocínio poderia ser aplicado para o fato de o NTC ter um instituto central e também centros regionais de treinamento, ao passo que o ISC tem apenas um instituto central. É bom mencionar que ambas as organizações utilizam como instrutores ou professores servidores experientes nas disciplinas específicas a serem ministradas ou instrutores contratados, como, por exemplo, professores universitários.

Também vale à pena dizer que o ISC tem um curso preparatório para instrutores, a fim de provê-los com as técnicas e habilidades instrucionais necessárias. De forma similar, o NTC tem um curso com a mesma finalidade.

Uma outra similaridade é que os candidatos de nível superior que passam pelos concursos podem possuir qualquer título universitário, isto é, não há restrição relacionada com a formação acadêmica dos mesmos.

Comparando-se os programas de treinamento administrados por ambas as instituições, pode ser dito que o NTC tem programas mais longos, embora também possua um grande número de cursos de curta duração. Todos os cursos do NTC têm

um currículo altamente desenvolvido e estruturado, porque eles têm uma longa história e também porque eles são realizados todos os anos. Por seu turno, o ISC também possui alguns cursos longos, como os “Programas de Formação”, mas a maior parte de seus cursos são de curta duração.

Uma outra diferença importante pode ser notada no que se refere aos programas de treinamento dirigidos aos novos servidores. No ISC, os “Programas de Formação” são considerados como parte dos concursos. Dessa forma, eles são realizados antes de os servidores serem nomeados. O mesmo ocorre com outras organizações governamentais no Brasil. No Japão, o NTC conduz treinamentos dirigidos para servidores que já foram contratados pela NTA.

No que concerne à avaliação da qualidade dos treinamentos, deve ser dito que, quando são considerados o curso propriamente dito ou os instrutores/professores, o NTC adota um modo informal de avaliação, usando questionários e relatórios. Por outro lado, o ISC tem o projeto “Impacto do Treinamento no Trabalho”, que é uma maneira formal de avaliar o desempenho dos instrutores, a satisfação dos treinandos, a aprendizagem das disciplinas pelos treinandos e a mudança no desempenho profissional devida ao treinamento.

Também vale à pena mencionar algo sobre o relacionamento entre treinamento e promoção em cada uma das organizações. No TCU/ISC, não há um relacionamento direto, no que se refere a promoção. O fator mais importante é o tempo de serviço do servidor. Na NTA/NTC, este relacionamento existe apenas para aqueles que completam com sucesso o “Curso Avançado I” ou o “Curso Avançado II”, como já mencionado.

5. Conclusão

Neste ponto, é necessária uma referência aos objetivos estabelecidos na introdução do presente artigo. No que se refere aos objetivos “a” e “b”, pode ser dito que eles foram atingidos, porque as abordagens de treinamento de ambas as organizações foram estudadas e também porque alguns aspectos de ambas as abordagens foram comparados. No que diz respeito ao objetivo “c”, pode ser dito que a publicação do conteúdo deste trabalho poderia levar ao seu atingimento, mas ainda há algumas contribuições a oferecer ao NTC e ao ISC na forma das idéias e sugestões seguintes:

a) Relacionada ao *National Tax College*:

a.1) estudar a possibilidade de desenvolver uma maneira formal de avaliar não apenas os treinandos, mas também o desempenho dos instrutores e professores, a satisfação dos treinandos e a mudança no desempenho profissional devida ao treinamento.

b) Relacionadas ao Instituto Serzedello Corrêa:

b.1) estudar a viabilidade de desenvolver cursos mais longos, além dos já existentes, a fim de oferecer aos servidores um treinamento estruturado e a ser desenvolvido por mais tempo ao longo de suas carreiras;

b.2) estudar a possibilidade de desenvolver alguma relação entre treinamento e promoção, a fim de dar uma motivação adicional aos treinandos e também a fim de levar em conta um fator adicional, no que se refere a promoções.

Finalmente, mas não menos importante, o autor gostaria de expressar o seu agradecimento a todas as pessoas que o ajudaram a escrever este artigo, a saber, instrutores, professores e alunos do NTC, servidores da NTA, servidores do ISC e do TCU, coordenadores da JICA e também todos os colegas que participaram do presente seminário.

6 - Referências

- VI.1 _____, *“Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English”*, Fourth Edition, 1989, Oxford University Press, Oxford, Great Britain.
- VI.2 _____, *“Webster’s Third New International Dictionary of the English Language”*, 1976, Springfield, Massachusetts, USA.
- VI.3 CARDENAS, Adolfo I., *“Tax Staff Training: Issues and Prospects”*, 1997, Research Paper – Seminar on Taxation (General Tax Course), National Tax Administration & Japan International Cooperation Agency, páginas 331-351.
- VI.4 HOM, James B., *“The Challenges of the Income Tax Gap”*, 14 a 21 de setembro de 1998, JICA/NTA Senior Tax Seminar, Tokyo, Japan, página 15.
- VI.5 CORREA, Carlos Alberto; MORALES, Marisa Eliodora Acosta; FILISE, Latu Silatolu, *“Staff Training”*, 1993, Papers on Taxation, Seminar on Taxation (General Tax Course), National Tax Administration & Japan International Cooperation Agency, página 22.
- VI.6 SCHLEMENSON, Aldo, *“Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration”* in *“Improving Tax Administration in Developing Countries”*, 1992, International Monetary Fund, Washington D.C., USA, página 367.
- VI.7 _____, *“National Tax Administration in Japan”*, 1998 Edition, National Tax Administration & National Tax College, Japan, páginas 347-355.
- VI.8 _____, *“An Outline of Japanese Tax Administration”*, 1997, National Tax Administration, Japan, páginas 126-132.
- VI.9 _____, *“Statistical Tables for International Seminar”*, 1998 Edition, National Tax College, Japan, páginas 123-130.
- VI.10 OSAWA, Yuichi, *“Staff Training”*, 14 de outubro de 1998, National Tax College & National Tax Administration, Wako City, Japan, páginas 01-17.
- VI.11 NUNES FILHO, Pedro; YOSHIYUKI, Nakagawa; KAMOLTHIP, Yuennan, *“Staff Training”*, 1995, Research Paper – Seminar on Taxation (General Tax Course), National Tax Administration & Japan International Cooperation Agency, páginas 01-21.

VI.12 ARAÚJO, Ricardo de Mello, “*Instituto Serzedello Corrêa: Estrutura Funcionamento e Atuação*”, 14 de agosto de 1998, Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, Brasil, páginas 01-21.

VI.13 _____, “*Relatório das Atividades do TCU: Exercício de 1997*”, 1998, Tribunal de Contas da União, Brasília, Brasil, páginas 48-51.

VI.14 _____, “*Resumo dos Dados de Pessoal de 1993 a 1998*”, 1998, Tribunal de Contas da União, Brasília, Brasil, páginas 01-03.

7 – Anexos

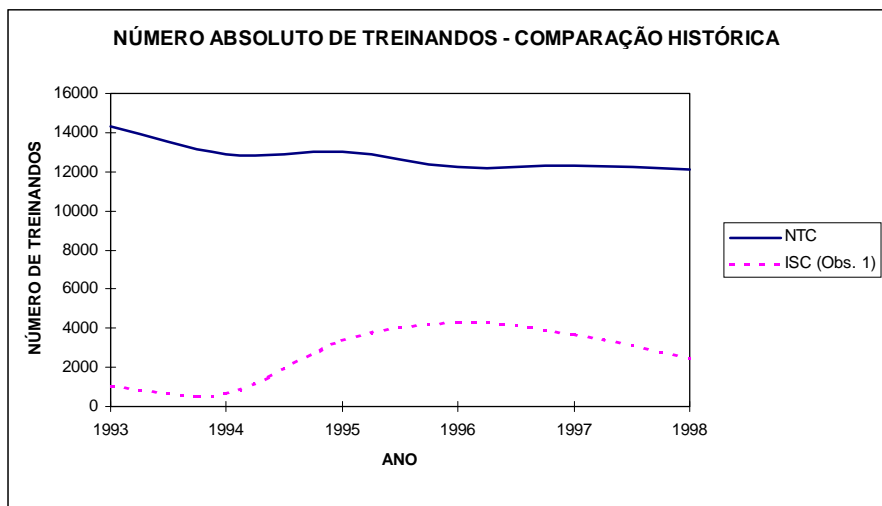
| Ano | Treinandos | | Total de Pessoal | | % do Pessoal Treinado | | Relação entre o Número |
|------|------------|--------------|------------------|------|-----------------------|--------|------------------------|
| | NTC | ISC (Obs. 1) | NTA (Obs. 2) | TCU | NTC | ISC | Treinandos (NTC/ISC) |
| 1993 | 14344 | 1036 | 56589 | 1814 | 25,35 | 57,11 | 13,85 |
| 1994 | 12888 | 680 | 56752 | 1875 | 22,71 | 36,27 | 16,95 |
| 1995 | 13012 | 3385 | 56961 | 1964 | 22,84 | 172,35 | 3,84 |
| 1996 | 12222 | 4263 | 57108 | 2067 | 21,40 | 206,24 | 2,87 |
| 1997 | 12323 | 3712 | 57202 | 2012 | 21,54 | 184,49 | 3,32 |
| 1998 | 12124 | 2475 | 57202 | 1966 | 21,20 | 125,89 | 4,90 |

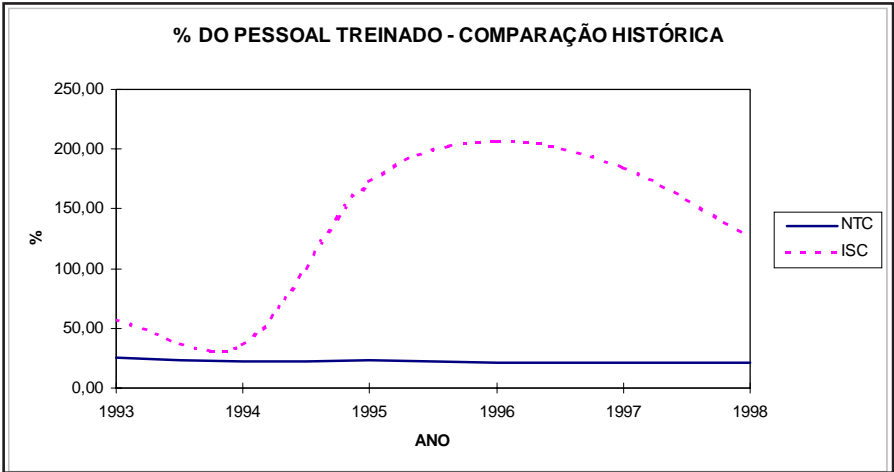
Observações:

- O número de treinandos do ISC para 1998 é de janeiro a junho.
- O número total de treinandos do NTC em 1998 foi considerado igual ao número de 1997, porque tal número não estava disponível nas referências, e também porque as diferenças de uma ano para o outro não são muito significativas, apenas com o propósito de fazer uma comparação.

Fontes:

NTC - referência VI.9, Tabela 12-6-4, página 128 (dados sobre o número de treinandos).
 NTC - informação fornecida pelo pessoal do NTC (número de funcionários da NTA em 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997 extraída da tabela 12-1-2 no livro “Statistical Tables for International Seminar” nas edições de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998).
 ISC - referência VI.14, páginas 01-03.





CONGRESSO NACIONAL, TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE EXTERNO¹

Humberto Guimarães Souto²

Exposição de Motivos do Decreto nº 966 a, de 07 de novembro de 1890, de autoria de Rui Barbosa, que criou o Tribunal de Contas

“É, entre nós, o systema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco na sua execução.

O Governo Provisorio reconheceu a urgencia inadiavel de reorganizar-o; e a medida que vem propôr-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediaria à administração e à legislatura, que, collocado em posição autonoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaesquer ameaças, possa exercer as suas funções vitaes no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato apparatuso e inútil.

Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-há verdadeiramente essa verdade, de que se falla entre nós em vão, desde que neste paiz se inauguraram assembléias parlamentares”.

Trecho da carta com que o Ministro Serzedello Corrêa se demitiu da pasta da Fazenda

“Capital Federal, em 27 de abril de 1893

Senhor Marechal,

Êsses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe tôda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Govêrno a prática de todos os abusos e vós o sabeis – é preciso antes de tudo legislar para o futuro.

Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que êsse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, êle é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que

-
1. Palestra proferida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em 17 de março de 1999.
 2. Ministro Vice-Presidente do TCU.

fôr autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.”

1 – Introdução

1.1 A correta e eficiente administração dos recursos públicos é indispensável para desenvolvimento das atividades do Estado, cujo objetivo fundamental é satisfazer necessidades da coletividade.

1.2. Surge, assim, a necessidade de controlar as finanças públicas, atividade que somente pode ser exercida com legitimidade pelos Parlamentos, titulares da representação dos interesses populares.

1.3. No sistema institucional brasileiro, tal tarefa compete ao Congresso Nacional, que, para exercê-la, conta com auxílio técnico do Tribunal de Contas da União.

2 – Conceito, classificação e características do controle

2.1. Para entender a atividade desempenhada pelo Congresso Nacional e a forma de atuação do Tribunal de Contas da União, torna-se necessário definir o termo “controle”. No tocante à Administração Pública, significa faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

2.2. A Constituição Federal de 1988, ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, classificou o controle das finanças públicas em dois ramos: o Controle Externo e o Controle Interno. Este último é próprio de cada um dos Poderes da República e os seus exames e avaliações circunscrevem-se aos órgãos e entidades integrantes do Poder ao qual está vinculado.

2.3. Já a missão institucional que cabe ao Controle Externo é muito mais ampla. Nesse caso, é atribuída ao Congresso Nacional a competência de promover 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. Em última análise, o Controle Externo é o controle da sociedade sobre a Administração Pública feito por seus representantes nas Casas Legislativas. Essa incumbência a cargo do Congresso Nacional é realizada com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

2.4. Deste modo, o TCU, em nome do Congresso Nacional, fiscaliza a totalidade das atividades desenvolvidas pelo poder público, verificando a contabilidade de receitas e despesas, execução orçamentária, resultados operacionais e variações

patrimoniais do Estado, avaliando sua legalidade, compatibilidade com o interesse público, eficiência e economicidade.

3 – Breve histórico do Tribunal de Contas da União

3.1. O Tribunal de Contas da União surgiu, sob inspiração de Rui Barbosa e Innocêncio Serzedello Corrêa, em 1890, com o advento da República, e foi instalada no ano seguinte, sendo alçada a nível constitucional na Carta de 1891.

3.2. Com algumas alterações em seu modo de funcionamento, o TCU, até 1967, efetuava apenas controle prévio e posterior das despesas públicas, exclusivamente sob aspecto da legalidade, valendo-se dos instrumentos do registro prévio e da prestação de contas.

3.3. A Constituição de 1967 extinguiu o registro prévio, conferindo ao Tribunal, entretanto, faculdade de realizar inspeções e auditorias, que garantiam exercício da fiscalização prévia, concomitante e posterior.

3.4. A Carta de 1988 ampliou-lhe as atribuições, passando o TCU a ter competência para avaliar não só legalidade de despesas, mas igualmente aspectos operacionais e patrimoniais, também sob as óticas da legitimidade e economicidade.

3.5. Hoje, atribuições, estrutura e procedimentos do Tribunal são disciplinados por sua atual Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92).

4 – Estrutura do Tribunal de Contas da União

4.1. Compõe-se o Tribunal de 9 (nove) Ministros, 6 (seis) indicados pelo Congresso Nacional e 3 (três) pelo Presidente da República, sendo ao menos 2 (dois) destes últimos indicados entre Auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU. Os Ministros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

4.2. Integram a Corte, também, 3 (três) Auditores ou Ministros Substitutos, nomeados entre candidatos aprovados em concurso público de provas e títulos para o cargo. Possuem as mesmas garantias e impedimentos dos Juízes integrantes dos Tribunais Regionais Federais, e sua função é substituir os titulares em seus afastamentos e impedimentos e em casos de vacância.

4.3. Atua junto ao TCU um Ministério Público especializado, autônomo, composto de 8 (oito) membros, nomeados pelo Presidente da República dentre aprovados em concurso público específico de provas e títulos, com as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União.

4.4. Administrativamente, conta o Tribunal com quadro próprio de pessoal composto de 2.120 (dois mil, cento e vinte) servidores, todos recrutados mediante concurso público, dos quais 1.045 (mil e quarenta e cinco) são Analistas de Finanças e Controle Externo e 203 (duzentos e três) são Técnicos de Controle Externo.

4.5. A Sede do Tribunal situa-se na Capital Federal, sendo mantidas, nas capitais de cada Estado da Federação, Secretarias de Controle Externo, incumbidas

do acompanhamento de órgãos e entidades federais localizados no Estado e da fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pela União a Estados e Municípios.

4.6. A principal unidade do TCU é a Secretaria Geral de Controle Externo – SEGECEX, que, por intermédio de suas 26 (vinte e seis) Secretarias Regionais e de 14 (quatorze) Secretarias localizadas na Sede, realiza o trabalho de fiscalização.

4.7. As decisões da Corte são tomadas pelo Plenário, instância deliberativa máxima, ou por uma das 2 (duas) Câmaras. Além disso, é possível a Ministro ou Ministro Substituto determinar citação ou audiência de responsáveis e realização de diligências ou inspeções.

5 – Natureza Jurídica do TCU e de suas decisões

5.1. O Tribunal de Contas foi concebido por Rui Barbosa como “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 suas funções vitais no organismo constitucional”, atuando como mediador independente entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa.

5.2. À luz da Constituição de 1988, é uma Corte administrativa, dotada de autonomia, vinculada ao Poder Legislativo, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, sem função judicante “stricto sensu”, embora dotada de jurisdição própria, peculiar e específica.

5.3. Suas deliberações consistem em júzos acerca da exatidão de contas e atos submetidos a seu exame e fazem coisa julgada administrativa, não podendo ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal.

5.4. As decisões que imputam débito ou aplicam multa têm força de título executivo e tornam a dívida líquida e certa, cumprindo à Advocacia-Geral da União ou aos procuradores das entidades da administração indireta promover sua cobrança judicial.

6 – Funções básicas do TCU

6.1. As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser classificadas em 8 (oito) categorias: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

6.2. A função fiscalizadora consiste em: realizar auditorias e inspeções em todas as unidades de todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União; examinar regularidade de atos de admissão de pessoal e aposentadoria, reforma e pensão; fiscalizar contas nacionais de empresas supranacionais de que a União participe; fiscalizar aplicação de recursos federais repassados a Estados e Municípios mediante convênio; fiscalizar aplicação de “royalties” pagos a Estados e Municípios pela exploração de petróleo; controlar declarações de bens e rendas de autoridades públicas; calcular percentuais de parti-

cipação de Estados e Municípios no FPE e no FPM e fiscalizar a respectiva entrega; e controlar arrecadação e renúncias de receitas.

6.3. A função consultiva é representada por duas atividades: analisar as contas do Presidente da República e emitir parecer prévio, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional; e responder consultas feitas por determinadas autoridades sobre dúvidas referentes a assuntos de competência do Tribunal.

6.4. A função informativa configura-se em três atividades: prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou respectivas Comissões; representar ao Poder competente sobre irregularidades apuradas; e encaminhar ao Congresso Nacional relatórios trimestrais e anuais de atividades.

6.5. A função judicante consiste em julgar contas de administradores públicos e de outros responsáveis por bens e valores públicos ou por prejuízos ao Erário.

6.6. A função sancionadora configura-se nas seguintes penalidades: condenação a recolhimento de débito, aplicação de multa, afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens, declaração de inabilitação para exercício de funções de confiança por 5 (cinco) a 8 (oito) anos, declaração de inidoneidade para participar de licitação por até 5 (cinco) anos e determinação à Advocacia-Geral da União de providências para arresto de bens de responsável em débito. Isto não exclui aplicação de outras sanções pelas instâncias competentes, cabendo ressaltar que a legislação eleitoral prevê inelegibilidade por 5 (cinco) anos de responsável por contas irregulares.

6.7. A função corretiva caracteriza-se por dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado quando não forem adotadas providências determinadas.

6.8. A função normativa decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de competência do Tribunal e sobre organização de processos que lhe devam ser submetidos.

6.9. Por fim, a função de ouvidoria consiste no recebimento: de denúncia apresentada por responsável pelo controle interno, por cidadão, partido político, associação ou sindicato, cuja apuração é feita em caráter sigiloso para proteger o denunciante; de representação feita por órgão ou autoridade; e de representação sobre irregularidade em licitação.

6.10. No exercício de tais funções, o Tribunal, somente nos anos de 1997 e 1998, realizou ou julgou aproximadamente 2.500 (duas mil e quinhentas) auditorias e inspeções, julgou cerca de 10.200 (dez mil e duzentas) tomadas e prestações de contas, apreciou mais de 42.700 (quarenta e dois mil e setecentos) atos de admissão de pessoal e de aposentadoria, reforma ou pensão, respondeu a quase 60 (sessenta) consultas, averiguou cerca de 1.000 (mil) denúncias e representações e deliberou sobre mais de 2.250 (dois mil, duzentos e cinquenta) processos de outras naturezas, que resultaram na condenação, apenas nos dois anos mencionados, de mais de 2.300 (dois mil e trezentos) responsáveis por irregularidades praticadas.

7 – Procedimentos básicos do TCU

7.1. Para desempenhar suas atribuições, o Tribunal emprega 3 (três) procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais e auditorias e inspeções.

7.2. Tomadas e prestações de contas são conjuntos de documentos contábeis e demonstrativos alusivos à atuação de órgãos e entidades da Administração Pública enviados periodicamente ao TCU. São analisadas sob aspecto de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia e julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, conferindo-se amplo direito de defesa aos responsáveis, que são sempre ouvidos previamente ou citados.

7.3. Tomadas de contas especiais são procedimentos adotados diante de omissão no dever de prestar contas, de falta de comprovação de aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalques ou desvios ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao Erário. São instauradas pelo próprio Tribunal, quando a irregularidade é detectada em inspeção ou auditoria, ou pela autoridade administrativa competente, e destinam-se a apurar fatos, quantificar danos e identificar responsáveis, que são citados para recolher débitos apurados ou apresentar alegações de defesa.

7.4 As auditorias e inspeções são realizadas em unidades de órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União de forma rotineira ou em caráter específico e eventual. São levadas a cabo de acordo com sistemáticas operacionais definidas em manuais internos do Tribunal constantemente atualizados.

7.5. Além disso, podem ser realizadas diligências para esclarecer dúvidas sobre contas ou resultado de auditoria ou inspeção.

8 – O TCU, os estados e municípios

8.1. O relacionamento do Tribunal com Estados e Municípios se dá por intermédio da fiscalização de recursos transferidos mediante convênios e “royalties” do petróleo e por meio do cálculo e fiscalização da entrega de cotas dos Fundos de Participação de Estados e de Municípios.

8.2. Anualmente, com base em dados estatísticos fornecidos pelo IBGE e em critérios estabelecidos em lei, o Tribunal calcula percentuais de participação de Estados e Municípios nos respectivos Fundos e fiscaliza entrega das cotas de cada um no prazo estabelecido pela legislação pertinente, mediante acompanhamento mensal dos valores arrecadados e dos créditos efetuados junto à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil e por meio de inspeções periódicas naquelas duas unidades para verificar regularidade e eficácia de seus procedimentos.

8.3. Os “royalties” são compensação financeira que a PETROBRÁS paga a Estados e Municípios pela exploração de petróleo em seus territórios e plataformas continentais, e sua aplicação é fiscalizada mediante inspeções e auditorias.

8.4. Por fim, o controle de convênios é feito de forma indireta ou direta. No primeiro caso, mediante acompanhamento dos órgãos e entidades repassadores de

recursos, examinando-se procedimentos por eles empregados no acompanhamento da aplicação de valores transferidos. No segundo, por meio do julgamento de tomadas de contas especiais instauradas pelos repassadores ou mediante inspeções efetuadas nos Governos Estaduais e Prefeituras diante de denúncias, representações ou notícias de irregularidades.

9 – O TCU e o Congresso Nacional

9.1. O relacionamento do TCU com o Congresso Nacional se dá por intermédio de 4 (quatro) atividades: análise das contas do Presidente da República e elaboração do respectivo parecer prévio, realização de auditorias e inspeções solicitadas pelo Parlamento, representações sobre irregularidades em contratos e envio de informações.

9.2. A análise das contas do Presidente da República consiste no acompanhamento diuturno, ao longo de todo o exercício, por uma unidade técnica específica, sob a supervisão direta e contínua e em conformidade com diretrizes de um Ministro designado pelo Plenário, com um ano de antecedência, para desempenho de tal atribuição, da execução orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial do Governo Federal, incluindo a implementação e desenvolvimento de todos os projetos, programas e atividades, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Com base em tais estudos, de caráter exaustivo, é elaborado o parecer prévio, que consiste em manifestação estritamente técnica, de caráter conclusivo, acerca da regularidade dos demonstrativos apresentados e dos resultados da gestão, de modo a subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional.

9.3 A realização de auditorias e inspeções para averiguar assuntos de interesse do Parlamento se dá em atendimento a solicitação formulada pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou Comissões, podendo, eventualmente, ocorrer em atenção a requerimento formulado por parlamentar, desde que a matéria seja relevante e possua reflexos significativos sobre a Administração Pública Federal.

9.4. O envio de informações se dá regularmente, por meio do encaminhamento de relatórios trimestrais de atividades, ou em atendimento a requerimentos de informações sobre resultado de auditorias e inspeções.

9.5. Por considerar insuficientes tais instrumentos, o TCU, no intuito de aprimorar seu relacionamento institucional com as Casas Legislativas, tem adotado diversas providências, como, por exemplo, a recente criação de um informativo, a ser enviado aos órgãos e integrantes do Parlamento semanalmente, contendo dados não somente acerca dos resultados da atividade de controle, mas também acerca de seu andamento, de modo a permitir acompanhamento contínuo e atualizado das ações de fiscalização. Além disso, foram tomadas providências com vistas ao aperfeiçoamento de procedimentos de controle, a fim de subsidiar decisões legislativas sobre ações do Governo Federal.

9.6. Além disso, trabalhos de vulto têm sido realizados em atenção a solicitações do Parlamento, sendo exemplos recentes auditoria sobre obras inacabadas, efetuada em atendimento a requerimento de Comissão do Senado Federal e estudos,

auditorias e controles efetuados regularmente e atualizados continuamente sobre estado e andamento de obras públicas incluídas no Orçamento Federal em todo o território nacional, que absorvem rotineiramente cerca de 200 (duzentos) técnicos em todo o Brasil e permitem apoio sistemático às decisões da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre liberação de recursos para tais obras.

10 – Iniciativas de aperfeiçoamento do controle

10.1. Visando a aumentar sua eficiência e eficácia, o TCU tem adotado várias iniciativas de modernização de suas atividades.

10.2. Aperfeiçoamento do corpo técnico e pesquisa

Significativo investimento na qualificação do corpo de Analistas de Finanças e Controle Externo tem sido feito. O grau de exigência dos concursos públicos foi elevado e o respectivo programa de formação foi aprimorado. Foi criado o Instituto Serzedello Corrêa, que hoje já possui renome nacional como centro de excelência na preparação de profissionais de controle, para oferecer treinamento sistemático. E foi instituída a atividade de pesquisa com bases científicas, a fim de proporcionar geração de conhecimento originais sobre fiscalização do Estado.

10.3. Intercâmbio técnico

O intercâmbio técnico com entidades de controle de outros países foi incrementado, com a vinda de técnicos para prestar consultoria e ministrar treinamentos, resultando na introdução de novas técnicas de fiscalização, como utilização de métodos estatísticos avançados em auditoria, avaliação de políticas públicas e auditoria operacional.

10.4. Informática

Promoveu-se ampliação e modernização do parque de informática do Tribunal, permitindo desenvolvimento de técnicas de controle da Administração com base em sistemas informatizados e ganho de eficiência nas atividades administrativas. As bases de dados do TCU foram interligadas às do PRODASEN, propiciando maior integração com as Casas Legislativas. Está sendo implantada na Internet, onde já existe uma página do Tribunal, a página das contas públicas, que facilitará o acompanhamento da execução financeira e orçamentária. Foi incrementada a utilização, para fins de controle, dos grandes sistemas informatizados da Administração Pública, como SIAFI, SIDOR e SIASG. Foram desenvolvidos sistemas institucionais, como o JURIS e o PROCESSUS, que possibilitam acesso do cidadão à jurisprudência e à tramitação de processos de seu interesse. E efetuou-se a interligação, via rede de computadores, das unidades do Tribunal espalhadas pelo território nacional,

conferindo maior celeridade ao tráfego de informações e à tramitação e análise de processos.

10.5. Procedimentos de Auditoria

Além do grande número de trabalhos efetuados exclusivamente para atender solicitações do Congresso Nacional, as auditorias passaram a ser realizadas de forma sistemática, com implantação de Planos Semestrais de Auditorias e criação ou atualização de procedimentos de auditorias, que racionalizaram e padronizaram tais trabalhos.

10.6. Avaliação de políticas públicas, meio ambiente e obras públicas

Foi dada ênfase sobre avaliação de desempenho da ação governamental. Sem descuidar do aspecto da legalidade, deu-se impulso ao desenvolvimento de técnicas de avaliação de políticas públicas, de metodologia de auditoria ambiental e de obras públicas.

10.7. Privatizações, concessões de serviços públicos e contratos de gestão

Passou-se a acompanhar condução e resultados do Programa Nacional de Desestatização, avaliando-se o processo de privatização de empresas estatais. Em sintonia com o Plano Diretor de Reforma do Estado, iniciou-se acompanhamento das concessões de serviços públicos e aprimorou-se avaliação do cumprimento dos contratos de gestão. Foram instituídos controle permanente e procedimentos sistemáticos para acompanhamento da atuação das agências reguladoras dos serviços públicos privatizados, de forma a garantir o rigor de sua ação em relação a concessionários e permissionários e, conseqüentemente, a oferta de bons produtos aos usuários daqueles serviços.

10.8. Auditoria de Desempenho

Além disso, concedeu-se relevância a trabalhos de auditoria destinados a apreciar se o poder público vem não apenas cumprindo a lei em suas ações, mas também se essas ações estão sendo levadas a cabo de maneira eficiente, eficaz, econômica e efetiva, a fim de evitar desperdício de recursos ou não atendimento de demandas da comunidade. Assim, o funcionamento de agências de fomento, escolas, universidades e, em especial, hospitais, passou a ser avaliado, cabendo destacar complexa auditoria ora em andamento no Sistema Único de Saúde, para aquilatar seu desempenho em todo o território nacional.

10.9. Papel pedagógico do controle

Por fim, deu-se destaque também ao papel pedagógico do controle. Como a maioria dos atos incorretos praticados pelos agentes públicos, em particular nos Estados e nos Municípios, decorre não de má-fé, mas de ausência de preparação técnica adequada e de carência de recursos administrativos, o Tribunal vem realizando diversos eventos destinados a orientar gestores, em especial nas Prefeituras, acerca de procedimentos a serem adotados na condução da coisa pública.

11 – Conclusão

11.1. A Constituição de 1988, enuncia, logo em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, consagrando como um de seus fundamentos a cidadania.

11.2. Um Estado Democrático, contudo, somente se configura quando existe efetiva participação popular no controle das decisões do poder público e se há participação de todos nos frutos do esforço produtivo da coletividade.

11.3. Cidadania, por sua vez, não consiste apenas no gozo de direitos individuais e políticos, mas também em usufruir de uma parcela da herança material e cultural da sociedade que permita uma existência digna.

11.4. Em um país como o nosso, cujas desigualdades sociais tornam remoto o alcance de tais condições, cresce de importância a atuação do Estado como indutor do desenvolvimento e da redução de desequilíbrios. E esta atuação, em decorrência do princípio republicano, deve ser controlada pelo povo.

11.5. Adquire fundamental relevância, assim, o papel do Congresso Nacional, titular da soberania popular, no controle da Administração Pública. Em Estados onde os ideais de democracia e de cidadania já foram atingidos, esta tornou-se a mais importante função do Parlamento, superando sua atividade legislativa.

11.6. Para exercer tal controle da Administração, contam os Parlamentos, em todos os países do mundo, com o auxílio de órgãos técnicos especializados, organizados sob o modelo de Controladorias, comuns nas nações anglo-saxãs, ou de Cortes de Contas, existentes em países como Alemanha, França, Itália, Espanha, Bélgica e outros. Do funcionamento efetivo e eficiente de tais órgãos depende a fiscalização da coisa pública.

11.7. Tal funcionamento, contudo, deve ser avaliado não apenas pelos benefícios concretos que proporciona, por si só amplamente superiores aos custos de manutenção, mas igualmente pelos retornos potenciais que permite auferir. A existência de um órgão de fiscalização eficiente cria permanente expectativa de controle e serve de mecanismo de prevenção de irregularidades, inibindo desvios de conduta funcional de agentes públicos.

11.8. Neste particular, é inestimável a contribuição prestada ao país pelo TCU. Trata-se de uma instituição secular, com raízes profundas e remotas no cenário institucional republicano, com imagem de seriedade e eficiência no zelo pela contas públicas construída ao longo de toda sua existência e que desfruta, como já compro-

varam pesquisas de opinião efetuadas por outros órgãos em anos anteriores, de alto grau de confiança da população brasileira.

11.9. Tal patrimônio se reflete de maneira significativa na psicologia e no comportamento dos agentes públicos, inspirando-lhes, ante a certeza do controle, reverência e adaptação de seus atos aos ditames da lei. É, assim, poderoso fator de inibição de desvios e irregularidades, que não pode ser quantificado com precisão, mas que, certamente, supera em muito seus custos.

11.10. Além desse valioso papel preventivo, o TCU desempenha uma missão pedagógica, orientando os gestores públicos em todas as esferas de governo acerca da maneira correta de administrar. Com isso, prejuízos de grande vulto são evitados, como se pôde ver em recente trabalho feito junto à Secretaria de Patrimônio da União, onde apenas as determinações corretivas feitas pelo Tribunal tem potencial para gerar uma economia anual correspondente a cerca de duas vezes e meia o orçamento da Corte de Contas.

11.11. Por sua importância institucional, pelos benefícios que sua atuação carrega para a Administração Pública e para sociedade e pelo prestígio que possui junto à população e aos administradores públicos, hoje, após mais de 100 anos, podemos constatar o acerto que teve Rui Barbosa ao inspirar sua criação e a firme convicção que teve o Ministro da Fazenda de então, Serzedello Corrêa, diante da pretensão do Presidente Floriano Peixoto em reduzir a importância do Tribunal.

OLHANDO PARA O FUTURO DO TCU¹

Iram Saraiva²

Autoridades, Dirigentes, Servidores, Senhoras e Senhores.

Desde que assumi a Presidência, estive procurando uma oportunidade de conversar com vocês, servidores das SECEXs dos Estados, como já fiz com o pessoal lotado aqui na Sede.

Quando autorizei a realização deste evento, pensei em me valer da oportunidade para delinear, traçar e anunciar algumas idéias sobre a atuação do TCU, “olhando para o futuro”. Para alcançar tal intento, a Instituição precisa contar essencialmente com a dedicação e a inteligência de todos.

Neste grave e crucial momento que atravessa a sociedade brasileira, 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.

Portanto, num futuro muito breve, não só as metas e cláusulas previstas nos contratos de concessões, mas, com certeza, a própria execução dos serviços públicos, após a desestatização, exigirão maior vigilância e competente fiscalização por parte dos profissionais desta Corte de Contas.

O TCU não fiscaliza apenas orçamentos, despesas e contratos. Fiscaliza, também, arrecadações, investimentos e desestatizações. Tudo isso no âmbito do 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, 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.

-
1. Palestra proferida no auditório do Sebrae/DF em 26 de abril de 1999, durante teleconferência realizada para os servidores do TCU.
 2. Ministro-Presidente do TCU.

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. É exatamente essa a função que compete às agências reguladoras e, sob um enfoque estritamente constitucional, ao TCU, como órgão participante do controle externo a cargo do Congresso Nacional.

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, resultantes da transferência dessas atividades então paraestatais para a iniciativa privada.

Do mesmo modo, o TCU está-se qualificando para realizar a chamada auditoria ambiental, por meio da qual irá examinar os mais diversos aspectos relacionados com o meio ambiente e os recursos hídricos, incluindo desde os problemas da poluição dos mares, rios e lagos, até os enormes desperdícios nos processos de irrigação e agricultura, e, ainda, a dimensão da devastação na Amazônia.

A propósito, a busca de uma nova concepção de controle na área social tem orientado as medidas e os enfoques da política de treinamento desta Casa e até mesmo iniciativas de cooperação internacional, a exemplo do acordo com o Reino Unido, que está sendo ampliado para alcançar, além das áreas de saúde, educação e meio ambiente, outros itens das políticas sociais.

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 “controle na área social” do TCU passa, justamente, por essas questões voltadas para a elevação dos padrões de vida da população.

Assim passaremos a exercer o “controle da área social”, pelo qual o TCU desempenhará ações com vistas à proteção social eficaz, servindo não somente à realização de fiscalização das finanças e políticas públicas, mas também à melhoria do funcionamento da administração pública e do nível de vida dos contribuintes.

Hoje, mais do que no passado, o País precisa conhecer e calcular melhor o déficit da Previdência Social, e verificar e analisar sua dívida externa. Diante desse e de outros problemas que afligem a sociedade, o TCU deveria atuar prontamente e estar à frente das ocorrências, dos escândalos e das irregularidades, acompanhando, verificando e fiscalizando, entre outras, as seguintes importantes questões da vida nacional:

- atos e fatos geradores do endividamento externo e seu exame analítico e pericial, bem como o devido acompanhamento das demais operações e acordos internacionais;
- operações de financiamentos, empréstimos e socorro das instituições financeiras oficiais, ocasião em que poderão ser constatadas eventuais situações de favorecimento, com o dinheiro público, para resolver dificuldades de empreendimentos privados;
- processos e práticas de gestão fiscal, desde as renegociações das dívidas até a observância dos limites de gasto, impedindo, assim, casos de malversação do dinheiro público;
- investimentos do setor público em áreas estratégicas de infra-estrutura, energia elétrica, saneamento básico, setor petroquímico e até turismo;
- compensações, antecipações e créditos, bem como as demais relações dos Estados e Municípios com a União;
- repasses, transferências e contribuições de recursos públicos dos órgãos e entidades da Administração Pública em favor dos fundos de pensões de que são patrocinadores, etc.

Quando o Tribunal ocupa-se das políticas públicas e dos programas de governo, estamos, efetivamente, contribuindo para a melhoria das ações governamentais e dos modelos adotados. Ao realizar auditorias operacionais, o TCU demonstra que não está atento apenas às formalidades ou regularidades das contas apresentadas pelos ordenadores e administradores públicos. Vai muito além, pois avalia inclusive o desempenho dos respectivos órgãos. Prova disso são as auditorias realizadas pelo Tribunal em importantes entidades, como por exemplo: IBGE, EMBRAPA, EMBRATUR, CONAB, CODEVASF, SUFRAMA, RADIOBRÁS, etc.

Cito, também, algumas áreas e questões relevantes para o País que, entre outras, foram objeto de verificações operacionais:

- Atividades Mineradoras sobre o Meio Ambiente da Região Amazônica
- Irrigação do Nordeste
- Programa Nuclear Brasileiro
- Atividades de Fiscalização Ambiental
- Programa do Gás Natural
- Transporte Ferroviário Urbano
- Conservação de Rodovias
- Programa de Educação Básica para o Nordeste
- Programa Nacional do Álcool
- Sistema de Telecomunicações
- Atividades de Inspeção de Produtos de Origem Animal
- Projeto Calha Norte
- Programa de Apoio ao Pequeno Produtor

Atualmente, quando assistimos às notícias veiculadas pela mídia sobre problemas nas áreas de saúde, CPMF, patrimônio imobiliário da União, PROER, PDV, privatizações, obras públicas, inclusive as inacabadas, lembramos logo, nós que

somos do controle, que todos esses setores foram ou são alvo da fiscalização do TCU. Também é muito comum algumas pessoas se perguntarem como poderia o TCU antecipar-se às denúncias, escândalos e irregularidades frequentemente noticiados. Observo que a resposta está nas ocorrências anteriores, que devem fundamentar a iniciativa de estudos e pesquisas para o aprimoramento das ações de controle e fiscalização.

Recentemente, estive no Brasil o professor de História e Economia Política DAVID LANDES, da Universidade de Harvard, para falar de seu livro “A Riqueza e a Pobreza das Nações”. Deixou uma grande lição:

“com a capacidade de observar, apreender e melhorar os conhecimentos, os europeus se desenvolveram mais”, afirmou LANDES, citando a pólvora e a navegação . “Foi o conhecimento da declinação do sol, aprendido com os muçulmanos e judeus, que permitiu aos portugueses conquistarem o Atlântico Sul e aos europeus contornarem a África e chegarem ao Oceano Índico”.

É, pois, baseado em LANDES que afirmo que, assim como a cultura determina a riqueza e a pobreza das nações, a educação justifica ou não o crescimento, o fortalecimento e a credibilidade das organizações. Eis por que tenho insistido na necessidade de investir em treinamento e desenvolvimento profissional, observando sempre as especificidades dos cargos e das atribuições a serem desempenhadas pelo TCU.

Como se sabe, o TCU já conta com vários mecanismos para prevenir desvios e prejuízos ao erário, devendo apenas aperfeiçoá-los e qualificar cada vez mais seus servidores.

Os trabalhos de auditoria, concomitantes à gestão pública e à aplicação dos recursos, devem dar prioridade às questões e temas da atualidade, reduzindo ou eliminando, deste modo, custo e mão-de-obra em processos de pouca relevância.

Ao serem apurados danos ao erário ou improbidade administrativa, o TCU pode e deve participar, mediante acompanhamentos específicos ou tomadas de contas especiais, de todos os processos administrativos em curso na repartição pública onde esteja ocorrendo o fato em questão. Dessa forma é possível se tomar conhecimento, com antecedência, das situações e ocorrências ainda na fase de investigação e, assim, adotarem-se, prontamente, as medidas da competência do Tribunal.

O exame seletivo e prévio dos editais de licitações e dos extratos de dispensa ou inexistência de certames, dos órgãos e entidades da Administração Pública, publicados no Diário Oficial, certamente impediria muitas fraudes e ocorrências nesse específico campo também de competência do TCU.

A análise criteriosa das declarações de bens, legalmente enviadas ao Tribunal, ensinaria providências úteis e preventivas nas chamadas causas de enriquecimento ilícito das autoridades e demais servidores públicos.

Os levantamentos globais realizados por ocasião da elaboração do Parecer Prévio do TCU nas Contas do Governo não deveriam justificar apenas o trabalho do Relator, mas, além disso, poderiam provocar iniciativas e escolhas no tocante aos programas governamentais que evidenciassem desempenhos insatisfatórios.

É, precisamente, com a consciência disso, que estou presidindo o TCU, tentando implementar as cinco seguintes propostas: aumento de produtividade, gerenciamento, educação, formulação de estratégia e contenção de gastos.

– Produtividade – com melhor administração do tempo, maior permanência no local de trabalho, ênfase no espírito de equipe, na criatividade e na motivação, além de uso de avançados recursos tecnológicos.

– Gerenciamento – mediante capacitação de dirigentes na gestão de pessoas e com pessoas, resultando em profissionais qualificados e competentes para formar e gerenciar equipes, bem assim para conduzir os relacionamentos humanos em todos os níveis.

– Educação – por meio de investimento cada vez maior, inclusive com a captação de recursos de outras fontes, em treinamento e desenvolvimento dos recursos humanos do TCU.

– Formulação de estratégia de atuação do controle da administração pública – mediante análise de ambientes, interno e externo, estudo e pesquisa de novas técnicas.

– Contenção de Gastos – ao evitar despesas não-prioritárias no âmbito da Secretaria do Tribunal.

O TCU, que existe há mais de 100 anos, atualmente procura modernizar-se na mesma velocidade da Administração Pública brasileira, numa rapidez maior que em outros tempos, graças aos novos rumos imprimidos pelos ministros, dirigentes e servidores.

É claro que não ignoro que pode haver insatisfações. Contudo, tentar preservar a Instituição tem sido meu grande compromisso. Em primeiro lugar, o interesse público e institucional deve estar acima de interesses individuais. Em segundo lugar, as preocupações e os desafios são tão grandes que acabam transformando esse início de gestão em dura etapa de transição. Ademais, a manutenção dos órgãos públicos está cada vez mais difícil. Se até hospitais e escolas sofrem com a falta de recursos, o que se dirá de outras repartições?

Duas outras providências ainda estão em curso: maior ênfase na área de planejamento e redução de funções comissionadas. A primeira, obviamente mais importante, é no sentido de que o Programa de Qualidade Total passe a priorizar e redimensionar a área de planejamento do Tribunal. A segunda é consequência lógica de que uma estrutura com apenas 2.120 servidores não pode continuar com 958 funções comissionadas.

A verdade é que a Administração Pública não pára de aumentar despesas, e poucos são os que aceitam enfrentar essa realidade. Ninguém quer mudança que o atinja. Todavia, a dinâmica moderna e globalizada das organizações requer instituições efetivas e eficazes, com menos ônus para os contribuintes.

Assim como acredito que a essencialidade democrática do TCU não pode ser posta em dúvida, não se pode, também, acreditar que outras entidades possam exercer o controle externo.

Somente o Tribunal de Contas da União, com sua estrutura constitucional, autônoma e independente, pode colaborar com o Congresso Nacional, no que se refere ao exercício do controle externo, na moralidade da administração pública.

O TCU, que tenho a honra de presidir, não pode olvidar-se da necessidade de enfrentar, implementar e aprofundar mudanças organizacionais, comportamentais e funcionais inadiáveis.

E todos estão autorizados, pelo dever de lealdade, comprometimento e responsabilidade, a estudar, pesquisar, propor e colaborar na constante e permanente busca de melhoria e excelência de nossa Instituição.

Não tenho dúvida de que já aumentou e continuará aumentando a fiscalização, especialmente através da sociedade e da imprensa, sobre o serviço público como um todo. E o TCU é mais do que serviço público – é atividade típica do Estado Democrático de Direito.

Nesta era de desenvolvimento e competição, a sobrevivência e o fortalecimento de qualquer instituição pode esbarrar com a falta de educação e qualificação de seus recursos humanos.

A verdadeira mudança no TCU pode ser feita por nós mesmos. Ao contrário de outras instituições, sabemos o que mudar e onde nos aperfeiçoar.

Na realidade, o controle da gestão pública vem mudando a cada dia, com as reformas constitucionais, em especial a administrativa. Mais recentemente, outras grandes mudanças estão sendo concebidas. Uma, com o projeto de lei complementar que define a responsabilidade fiscal e institui parâmetros de eficiência para o gasto público. Outra, com a reformulação da Lei nº 4.320/64, mediante substitutivo apresentado ao Projeto de Lei Complementar nº 135/96, sobre as normas gerais de direito financeiro.

Novas leis estão surgindo, substituindo uma estrutura jurídica envelhecida, seja quanto à mencionada Lei nº 4.320/64, seja quanto ao vetusto Código de Contabilidade Pública e à Lei nº 4.595/64, que protege os bancos públicos com o sigilo bancário.

São esses e outros diplomas, como o Decreto-lei nº 200/67, que ainda são aplicados pelo TCU no exame de casos, conflitos e problemas atuais.

Bom governo e boa administração, dizem os estadistas, é alcançar tudo aquilo que sua capacidade e responsabilidade lhe possam proporcionar. Tais tarefas são vastas e lentas. E seus responsáveis deverão dirigir, sacrificar e ensinar sempre, além de prever e prover as necessidades nos tempos vindouros.

FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, em “Olhando para o Futuro”, lembra que “novas condições impõem novas exigências.” Na mesma obra, escreveu, em tom profético:

“O país necessita e, se não me iludo no julgamento dos sintomas visíveis, exige uma experimentação corajosa e persistente. Devemos ter a coragem de experimentar vários métodos, manter os valiosos, e ter a sincera bravura de reconhecer e repudiar os inúteis. (...)

Precisamos de entusiasmo, imaginação e capacidade para afrontar valentemente os fatos, mesmo quando sejam desagradáveis. Precisamos corrigir, por meios radicais, se necessário, os defeitos (...), causa de nossos atuais sofrimentos.”

Essa é, pois, a lição que a história nos ensina: *“novas condições impõem novas exigências.”*

Muito obrigado.

EVOLUÇÃO E INTEGRAÇÃO, NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, DAS ÁREAS “T & D” (“TRAINING AND DEVELOPMENT”)¹

José Nagel²

Proposta atual de adoção de novas tecnologias nas áreas estratégicas de educação e pesquisa: uma análise crítica, baseada na visão conceitual de DRUCKER, na perspectiva de crescimento organizacional.

I- Introdução. II- Novos Paradigmas. III- Criação pelo Congresso Nacional do Instituto Serzedello Corrêa –ISC. IV- Formulação da Política de Educação e Pesquisa. V- Implantação da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização – ENICEF. VI- Impactos atuais e futuros do treinamento no TCU dentro da atual gestão: 1. Parceria com as demais Unidades; 2. Diretividade no treinamento; 3. Enriquecimento de cargos; 4. Não individualização do Ensino; 5. Educação à distância. VII- Conclusões

I - Introdução

Estes tempos, próximos à virada do século e início do novo milênio – com a globalização da economia, o aumento da competitividade, as reformas estruturais, econômicas, administrativas, previdenciárias e do aparelho do Estado, a abolição dos monopólios estatais, o aparecimento de novas práticas sociais, políticas e empresariais, a melhoria dos padrões de qualidade e produtividade, a explosão tecnológica – são tempos, como todos sabem, de crises, desafios e de profundas e rápidas mudanças, em todos os setores.

Também, nas áreas de treinamento e desenvolvimento estão projetadas mudanças. Isso sem falar que a educação existe justamente para promover mudanças individuais e organizacionais.

A sociedade está exigindo, cada vez mais, que as instituições, as autoridades, os agentes públicos e as pessoas, em geral, transformem-se e aprendam, “*observando tendências, percebendo e antecipando necessidades do mercado, avaliando sucessos e erros do passado, e absorvendo as lições que a consciência e os princípios nos ensinam*”³

-
1. Aula inaugural na abertura do Curso de Formação de AFCE/ISC/TCU, proferida no dia 22 de fevereiro de 1999.
 2. Diretor-Geral do ISC/TCU.
 3. Artigo de COVEY, publicado no livro “O Líder do Futuro – Visões, Estratégias e Práticas para uma nova era”, Peter Drucker Foundation, Ed. Futura, 1996. Stephen R. Covey é autor de diversos best-sellers, cuja lista inclui: “Os sete hábitos das pessoas mais eficazes”, “Liderança baseada em princípios” e “First things first – como definir prioridades num mundo sem tempo”.

No caso dessas observações, como assinalado, estão limitadas especificamente à proposta atual de adoção de novos paradigmas e tecnologias nas áreas estratégicas de educação e pesquisa, numa perspectiva de crescimento organizacional da Instituição a que pertença há mais de 20 anos.

De início, devo registrar que foi com um misto de, pelo menos, três sentimentos (*orgulho, alegria e preocupação*) que assumi, há pouco mais de um mês a direção do INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA – unidade organizacional do TCU responsável pelas atividades de seleção e formação dos novos servidores, bem como treinamento e desenvolvimento profissional voltados para integração, qualificação e capacitação de seu corpo técnico.

Orgulho – por não deixar de constituir uma elevada honra para qualquer servidor do Tribunal ser convidado, pelo Presidente da Instituição a que pertence, para dirigir uma das cinco Unidades Básicas⁴, ainda mais quando, como ocorre **in casu**, tenha acabado de ocupar, por dois anos, outra de igual ou maior relevância: a SEGECEX, o que muito me honrou pela confiança em mim depositada pelo então Presidente, Ministro Homero Santos.

Alegria – porquanto, numa feliz e agradável coincidência, no passado, para ser mais preciso de 1983 a 1988, tive o privilégio de exercer o cargo de Diretor do então Departamento de Pessoal (atual Secretaria de Recursos Humanos – SRH), ocasião em que foi possível participar, por assim dizer, do nascimento do antigo Centro de Seleção e Treinamento – CST, que aliás deu origem ao ISC, numa das primeiras alterações de estrutura do ex-Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento⁵, à época diretamente subordinado ao órgão de pessoal.

Preocupação – no entanto, ao saber dos desafios e responsabilidades da missão atribuída pelo Exmº Sr. Presidente, Ministro Iram Saraiva, que, por sua alentada experiência e conhecida trajetória no magistério, pretende transformar o ISC em entidade eminentemente educadora e pesquisadora, com vistas à “*melhoria da qualidade e produtividade das atividades e objetivos do Tribunal*”.⁶

Com efeito, estou confiante que estas minhas palavras possam esclarecer, detalhar e explicitar as diretrizes e prioridades da atual Presidência do TCU, na

4. A Secretaria, consoante art. 85 da Lei nº 8.443/92, incumbi prestação de apoio técnico e a execução dos serviços administrativos do TCU, e, de acordo com artigo 122 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993 – DOU de 21/06/93), tem as seguintes unidades básicas, diretamente subordinadas ao Presidente: I – Secretaria Geral das Sessões – SGS; II – Secretaria Geral de Controle Externo – SEGECEX; III – Secretaria Geral de Administração – SEGEDAM; IV – Secretaria de Controle Interno – SECOI; e V – Instituto Serzedello Corrêa – ISC.
5. Por meio da Resolução Administrativa nº 7, de 06/03/86, a Corte transformou o Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento, do Departamento Pessoal, em “Centro de Seleção e Treinamento do Tribunal de Contas da União” (DOU de 11/03/86, Seção I, p. 3.672).
6. Exatamente uma das competências do ISC, que, embora formalmente sempre tenha estado expresso no art. 6º, inc. II, in fine, da Resolução nº 19, de 09/11/94, agora ganhará mais força e vigor na atual gestão.

inspirada meta de investir ao máximo na “inteligência” e no “cérebro” dos gerentes e de todos os demais servidores da Instituição, especialmente através de trabalhos, pesquisas, estudos avançados e cursos de alto nível, dando, sem dúvida alguma, significado e grandeza à expressão de STEWART (1997): “*capital humano que gera a nova riqueza das organizações*”.⁷

Afinal, como declarado por S.Ex^a, em reiteradas oportunidades, no momento, já estão disponibilizados aos servidores do Tribunal, notadamente os da sede, melhores instalações físicas, modernos recursos tecnológicos, benefícios de transportes, refeitórios, assistência médica, programa de qualidade etc .

Agora, será preciso oferecer, essencialmente, um plano de carreira estável e constitucionalmente estruturado; a abertura dos canais de comunicações, com pesquisas de opinião, pedidos de sugestões de novas idéias e coletas de dados; e, mais do que tudo, uma crescente perspectiva de qualificação, capacitação e especialização técnica, justamente para que o TCU possa, eficaz e competentemente, enfrentar a velocidade das mudanças e os novos desafios da competitividade e da excelência, exigidos das organizações modernas.

Em seu livro “Gerenciando na Velocidade da Mudança”, CONNER⁸ (1995) fez uma abrangente análise sobre a enorme incidência de mudanças no cenário das organizações, comparando as décadas de 70 e 90, sendo o resultado surpreendente:

| TIPO DE MUDANÇA | ANOS 70 | ANOS 90 |
|--|----------------|----------------|
| <i>Nenhuma mudança</i> | 60% | 1% |
| <i>Mudanças esporádicas gradativas</i> | 35% | 24% |
| <i>Mudanças contínuas simultâneas</i> | 5% | 75% |

BRIDGES (1996), falando também sobre “A Velocidade da Mudança”, adverte:

*“A mudança bastante freqüente nos força a desenvolver novas práticas (...) não temos refletido sobre as implicações do que Peter Drucker observou recentemente: **toda organização precisa elaborar o gerenciamento da mudança dentro da própria estrutura.**”*

Acrescentando:

*“Em um ambiente de rápidas mudanças, entretanto, uma empresa pode ir à falência apesar de seus empregados trabalharem com perfeição”.*⁹

7. STEWART, Thomas., Intellectual capital. *New wealth of organization dou bleday*, Nova York, 1997.

8. CONNER, Daryl R., ob. Cit., ed. IBPI press, RJ, 1995.

9. BRIGES, Willisn, artigo publicado no citado livro “O líder do Futuro”, p. 39/40.

Daí as preocupações demonstradas já nos primeiros atos normativos, editados pela Presidência, em relação ao ISC, pondo em destaque a desejada busca pelo “melhor aproveitamento do capital humano do Tribunal” e por o Tribunal desenvolver a capacidade de aprendizagem contínua sobre seu próprio ambiente”.

Além dessas medidas, duas outras, também logo no início da gestão, podem ser consideradas principais, nesse contexto: uma relativa à quebra de tradicionais “zonas de confortos” (mudança de horário, rodízio de dirigentes e alteração de clientelas); e outra, transformação do ISC em unidade educadora conforme os novos paradigmas de T&D. De preferência, sem recorrer a modismos gerenciais ou motivacionais, modelos e abordagens de movimentos e teorias¹⁰, mas, sobretudo, a estudos, projetos, experiências e respostas, no ambiente e na estrutura do próprio Tribunal.

II – Novos paradigmas

O novo deverá ser apenas o enfoque, a parceria e, principalmente, a confiança¹¹ de que todos, gerentes e servidores, da mesma maneira, são responsáveis pelo crescimento organizacional e pela busca da excelência e das boas práticas, possibilitando que cada um se destaque na exata proporção de sua responsabilidade e de seu comprometimento, dentro de uma certeza inafastável de que as pessoas têm capacidades, aptidões, conhecimentos e limitações individuais.

-
10. Modelos: Desenvolvimento Organizacional (DO); Teoria Z, Análise transacional, Qualidade de vida no trabalho, Orçamento base zero, Liderança situacional, Análise de valores, Neurolinguística, Teoria 3-D, Sistemas de informação gerencial, Terceira onda, 5S, Kaizen, Zero defeito, *Job Enrichment*, Downsizing, KANBAM, PDI, TQC, JIT, KI, ISO-9000 etc. Teorias: Administração científica (FREDERICK WINSLOW TAYLOR -1911), Técnicas do estilo das relações humanas (ELTON MAYO - 1933), Modelo burocrático (MAX WEBER - 1940), Administração por objetivos (PETER F. DRUKER - 1954), Teoria dos dois fatores (FREDERICK HERZBERG - 1959), Teoria X e Teoria Y (DOUGLAS MCGREGOR - 1960), Propriedades da estrutura mecanística e da orgânica (TOM BURNS/ G.M. STALKERS – 1961), Participação no processo de tomada de decisão (VICTOR H. VROOM - 1964), Modelo contingencial de liderança eficaz (FRED E. FIEDLER - 1967), Hierarquia das necessidades humanas (ABRAHAM H. MASLOW – 1968), Sistemas de administração (RENSIS LIKERT - 1971), Grade gerencial (ROBERT R. BLAKE / JANE S. MOUTON - 1972), Organizações desumanizadoras (E. F. SCHUMACHER - 1973), Hierarquia dos objetivos organizacionais (D. W. JOHNSON / T.T. JOHNSON – 1975), Gerência da qualidade total (W. EDWARDS DEMING - 1980), Gerenciamento de excelência (TOM PETERS / ROBERT H. WATERMAN - 1982), Modelos de evolução das empresas (LARRY E. GREINER – 1986), Reengenharia (MICHEL HAMER/JAMES CHAMPY – 1993) Transformação de negócios (FRANCIS J. GOULART / JAMES N. KELLY – 1995).
 11. Confiança, segundo declarações do Exmo Sr. Ministro-Presidente IRAM SARAIVA, em reunião com os Secretários do TCU, será o caminho, a moeda corrente nas relações e no ambiente de trabalho, em busca do fortalecimento e da maior credibilidade da Instituição; confiança no trabalho em equipe; confiança na responsabilidade, na produtividade, na cooperação e no comprometimento dos servidores e confiança no gerenciamento.

Desses novos paradigmas¹², emerge a convicção de que a despesa com treinamento só representará investimento se for assegurado retorno, transferência de conhecimentos, melhoria tecnológica e crescimento organizacional.

DRUCKER (1993) previu que, *verbis*:

“Desde o início, o livro impresso forçou as escolas a modificarem drasticamente o que ensinavam. Antes dele, a única maneira de aprender era copiar laboriosamente manuscritos ou ouvir palestras e recitações. Subitamente eis que as pessoas podiam aprender lendo. Nós vivemos hoje os estágios iniciais de uma revolução similar, e talvez ainda maior. O computador é infinitamente mais “amistoso” do que o livro impresso.

*As escolas serão cada vez mais forçadas a usar computadores, televisão, filmes, fitas de vídeo e fitas de áudio. O professor será cada vez mais um supervisor e um mentor (...). O trabalho do professor será ajudar, orientar, servir de exemplo, incentivar. É bem possível que o seu trabalho deixe de ser primordialmente transmitir a matéria em si”.*¹³

Eis, então, o que chamamos de proposta do novo modelo: uso de computador, da Intranet, da televisão, do vídeo, e da auto-aprendizagem, tendo ainda como modalidades de novos paradigmas (cf. Portarias n^{os}. 23/99¹⁴ e 37/99¹⁵) o seguinte:

- orientar e executar atividades que desenvolvam as áreas estratégicas de educação e pesquisa para o efetivo cumprimento da missão do Tribunal;
- proceder ao levantamento das qualificações e à identificação dos interesses de desenvolvimento profissional dos servidores, a fim de permitir o melhor aproveitamento do capital humano do Tribunal;
- autorizar a ampliação de intercâmbio e a cooperação técnica com instituições nacionais e estrangeiras na área de “educação e pesquisa”;

12. “Paradigmas são referenciais que usamos continuamente para balizar nossas decisões. Paradigmas são “lentes” que condicionam a nossa “visão de mundo”, dando-lhe as suas cores e formas (...). Os paradigmas são uma forma de expressar valores, crenças, referenciais e mitos que orientam nossas vidas, dando consistência às nossas ações individuais, grupais e empresariais”. BOOG, Gustavo G., “ Os Novos. Paradigmas do Mundo dos Negócios”, *in*: “Manual de treinamento e Desenvolvimento”, SP, ABDR, *Makron Books* do Brasil Editora Ltda.

13. DRUCKER, Peter F., “As Novas Realidades”, Ed. Pioneira, 1993, p. 213.

14. Portaria n^o 23, de 11 de janeiro de 1999, do Exmo. Sr. Ministro-Presidente IRAM SARAIVA, que delega competência ao Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa (BTCU n^o 01, de 18/01/99).

15. Portaria n^o 37, de 21 de janeiro de 1999, do Exmo. Sr. Ministro-Presidente IRAM SARAIVA, que dispõe sobre planos e programas referentes a cursos de formação, treinamento e desenvolvimento profissional dos servidores do TCU (BTCU n^o 04, de 01/02/99).

- promover, em conjunto com as demais unidades, a adoção de medidas objetivas no sentido da padronização de rotinas e da maximização do retorno do investimento feito em educação, assim como da parceria nas ações de treinamento e desenvolvimento profissional dos servidores, do diagnóstico de necessidades e da proposição das áreas de conhecimento prioritárias em educação e pesquisa.
- ofertar cursos de treinamento e oportunidades de desenvolvimento profissional, observando sempre as especificidades de cada unidade e de cada cargo ou função;
- desenvolver a capacidade de aprendizagem contínua sobre seu próprio ambiente, a fim de produzir reações apropriadas e mobilizar recursos para melhoria na qualidade e na produtividade de suas atividades e objetivos;
- realizar cursos destinados ao público externo, que proporcionem melhor conhecimento da missão do TCU;
- adotar medidas imediatas, ante a superveniência de legislação, inovações na Administração Pública ou decisões importantes tomadas pelo TCU, quando for o caso, para a realização dos eventos pertinentes;
- privilegiar a capacitação integral dos servidores, objetivando não apenas o aperfeiçoamento de conhecimentos técnicos específicos, mas também a reflexão sobre questões fundamentais da Administração Pública, da Reforma do Estado e do Controle das Finanças Públicas;
- utilizar o sistema aberto de treinamento programado a distância, de forma a permitir que o participante possa estar distante do ponto de emissão do conhecimento, ampliando enormemente o leque geográfico de abrangência do efeito educativo;
- dar preferência, na composição do corpo docente, aos servidores ativos e inativos do TCU;
- os eventos externos de treinamento e desenvolvimento devem ser enquadrados nas áreas de conhecimento consideradas prioritárias pelo Comitê de Educação e Pesquisa.

Com efeito, durante os últimos 10 anos, o TCU introduziu profundas alterações na estrutura, abordagem e enfoque nas importantes e indispensáveis áreas de treinamento e programas de recursos humanos, culminando com a criação, pelo Congresso Nacional, do Instituto Serzedello Corrêa¹⁶ e, mais recentemente, com o

16. Art. 88 da Lei nº 8.443/92: “Fica criado, na Secretaria, diretamente subordinado à Presidência, um instituto que terá a seu cargo: I – a realização periódica de concursos públicos de provas ou de provas e títulos, para seleção dos candidatos à matrícula nos cursos de formação requeridos para ingresso nas carreiras do Quadro Pessoal do Tribunal; II – a organização e a administração de cursos de níveis superior e médio, para formação e aprovação final dos candidatos selecionados nos concursos referidos no inciso anterior; III – a organização e administração de cursos de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores do quadro de pessoal; IV – a promoção e a organização de simpósios, seminários, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle de Administração Pública;

estabelecimento de sua Política de Educação e Pesquisa¹⁷ e a implantação da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização – ENICEF¹⁸, consciente de que mesmo servidores concursados e competentes só realizarão um bom e eficiente trabalho se possuírem e desenvolverem potencialidades e habilidades especiais.

III – Criação, pelo Congresso Nacional, do Instituto Serzedello Corrêa - ISC

O treinamento, no TCU, sempre foi considerado um dos principais instrumentos da qualidade e produtividade para o cumprimento de sua missão institucional.

Pelo menos três fases antecederam à criação do ISC:

- 1º) Até 1985: a do SERVIÇO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO, do Departamento de Pessoal do TCU, quando o alvo principal era apenas coordenar os concursos para admissão de pessoal e ensinar os servidores a trabalhar com os assuntos e matérias da competência do Tribunal.
- 2º) A partir de 1986: a do CENTRO DE SELEÇÃO E TREINAMENTO, subordinado à Presidência, ocasião em que tem início, propriamente, as funções de planejamento, execução e controle da política adotada pelo Tribunal na área de Seleção e Treinamento de pessoal dos quadros da Secretaria, por meio de dois Núcleos, o de Seleção e o de Treinamento, e seus respectivos “Chefes”.
- 3º) Em 1992, o CST sofre uma grande mudança,¹⁹ passando a planejar, coordenar, acompanhar, avaliar e promover a execução das atividades referentes a recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos e a pesquisa sobre matéria pertinente ao Controle Externo, no âmbito do TCU, contando com uma Seção de Administração e quatro Núcleos: de Recrutamento e Seleção; de Capacitação e Aperfeiçoamento; de Acompanhamento e Avaliação e de Pesquisa e Documentação,²⁰ então dirigidos por “Supervisores”.

V – a organização e administração de biblioteca e de centro de documentação, nacional e internacional, sobre doutrina, técnicas e legislação pertinentes ao controle e questões correlatas. Parágrafo único. O Tribunal regulamentará em Resolução a organização, as atribuições e as normas de funcionamento do instituto referido neste artigo.”

17. Resolução nº 099, de 11 de dezembro de 1997.
18. Resolução nº 115, de 19 de agosto de 1998.
19. Conforme Resolução Administrativa n.º 125, de 24 de março de 1992 (DOU de 27/03/1992, págs. 4022/4023).
20. Competências dos Núcleos, conforme RA n.º 125/92: NÚCLEO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO: planejar, orientar, coordenar, avaliar e promover a execução das atividades de recrutamento e seleção de recursos humanos do Tribunal de Contas da União; NÚCLEO DE CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO: planejar, orientar, coordenar, avaliar e promover o ensino de formação e a capacitação profissional e, ainda, coordenar e acompanhar a saída de servidores para participarem de programas de aperfeiçoamento profissional em outras instituições; NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO: definir objetivos, normas e prioridades para os cursos oferecidos pelo Centro e para programas de integração e relações no

Em realidade, o ISC, como salientado, só surge com a edição da Lei Orgânica do TCU (art. 88 da Lei n.º 8.443/92), na qual, aí sim, foram delineados os conceitos modernos de treinamento, pesquisa, recrutamento e seleção.

A partir daí, o Instituto vem sucessivamente se reformulando, tendo sua principal raiz no Regimento Interno do TCU, que, em seu art. 128 estabelece:

*“O Instituto Serzedello Corrêa tem por finalidade planejar, promover, coordenar e avaliar a execução das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, bem como promover e organizar simpósios, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle da administração pública e, ainda, administrar biblioteca e centro de documentação, nacional e internacional, sobre doutrina, técnicas e legislação pertinentes ao controle e matérias correlatas”.*²¹

Vê-se que o ISC nasceu de um processo natural de modernização. Aliás, como aconteceu na maioria das Instituições que necessitam de profissionais de alto

trabalho, orientando, coordenando e avaliando sua realização, assim como efetuar estudos sobre metodologia de ensino, avaliação de aprendizagem e de desempenho, elaborar material didático e oferecer orientação pedagógica; NÚCLEO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO: planejar e desenvolver as atividades de pesquisa, tratamento de informação e o incentivo à produção científica nas áreas do interesse do Controle Externo, bem como coordenar a participação do Tribunal em atividades de pesquisas desenvolvidas junto a instituições ou organizações internacionais.

21. O Regimento Interno do TCU foi aprovado pela Resolução Administrativa nº 15 de, 15 de junho de 1993, entrando em vigor em 1º de julho de 1993 (DOU, de 21/06/93). A Resolução nº 006, de 15/12/93, que dispõe sobre a estrutura da Secretaria do TCU, em seu art. 10, manda que o ISC também execute as atividades de recrutamento, seleção, formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos e promova simpósios, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com a doutrina, a organização e as técnicas de controle da administração pública. O ISC passou por três alterações estruturais. A Resolução n.º 019, de 09/11.94, que dispõe sobre a organização do ISC, estabeleceu a primeira estrutura do Instituto Serzedello Corrêa: I - Serviço de Coordenação e Integração de Treinamento: a) Núcleo de Recrutamento e Seleção; b) Núcleo de Treinamento e Avaliação; c) Núcleo de Apoio Operacional. II - Serviço de Documentação e Editoração (Seção de Editoração. III - Núcleo de Pesquisa e Planejamento. IV - Seção de Apoio Administrativo, sendo alterada por duas outras Resoluções, a de n.º 090, de 04/06/97, que estabeleceu que o ISC contaria com: I - Assessoria; II - Divisão de Recrutamento e Treinamento: a) Serviço de Coordenação de Concurso; b) Serviço de Recrutamento e Seleção; c) Serviço de Coordenação e Treinamento; d) Serviço de Aperfeiçoamento Profissional ; III - Divisão de Documentação: a) Serviço de Processamento Técnico da Informação; b) Serviço de Pesquisa e Atendimento ao Usuário; c) Serviço de Circulação, Empréstimos e Reprografia; IV - Divisão de Programação, Pesquisa e Publicações: a) Serviço de Programação e Controle; b) Serviço de Pesquisa e Publicações; c)

nível, criando assim escolas, centros, academias, institutos, enfim, estabelecimentos de ensino diretamente vinculados aos órgãos interessados: Instituto Rio Branco, ENAP, ESAP, ESAF, escolas preparatórias, academias de formação militar, escolas de magistratura e ministério público, Academia Nacional de Polícia etc.

Dessa maneira, apesar de não eliminar ou subtrair o papel das universidades, esses estabelecimentos vinculados às organizações públicas passam a lidar com uma clientela diferente formada por gerentes, administradores públicos e uma grande maioria de múltiplas categorias profissionais.

A Lei Magna do País, por meio da chamada Reforma Administrativa, consagrou em seu texto (Art. 3º, §2º), *verbis*:

“A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a formação na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.”

Com isso, cada organização procura desenvolver sua cultura, seus valores, atitudes, comportamentos, virtudes e requisitos para formação na carreira, dentro de sua estrutura organizacional.

A definição dessa identidade deve constituir tarefa exclusiva do respectivo estabelecimento de ensino da própria organização empregadora.

É que, no dizer de DRUCKER(1993), na obra sobre “As Novas Realidades”, “A educação não pode mais restringir-se às escolas. Toda instituição empregadora tem que proporcionar educação a seus membros. (...) a educação terá que transmitir ‘virtude’ ao mesmo tempo que ensina as habilidades necessárias para se agir com eficácia.”²² E, aqui, antes de encerrar este capítulo, não poderia deixar de me referir à questão do tamanho e composição do ISC.

Serviço de Editoração e Publicações) e V - Divisão de Apoio Operacional: a) Serviço de Execução Orçamentária e Financeira; b) Serviço de Apoio Administrativa; c) Serviço de Apoio a Cursos; d) Serviço de Informação e Avaliação) e, de n.º 115/98, que, ao criar a ENICEF, fixou nova estrutura para o Instituto: I – Assessoria; II – Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização – ENICEF: a) Serviço de Pós-Graduação; b) Serviço de Treinamento; III – Divisão de Seleção e Treinamento: a) Serviço de Seleção; b) Serviço de Treinamento e Pós-Graduação; IV – Divisão de Apoio Operacional: a) Serviço de Apoio Administrativo; b) Serviço de Execução Orçamentária e Financeira; c) Serviço de Apoio a Eventos Internos; d) Serviço de Contratação e Acompanhamento de Eventos Externos; V – Divisão de Pesquisa e Publicações: a) Serviço de Desenvolvimento de Pesquisa; b) Serviço Administrativo de Pesquisa; c) Serviço de Editoração e Publicações; VI – Divisão de Documentação: a) Serviço de Processamento Técnico da Informação; b) Serviço de Pesquisa e Atendimento ao Usuário; c) Serviço de Circulação, Empréstimo e Reprografia.

22. Peter F. Drucker (ob. cit.) , p. 208. e 210.

Vem-se estabelecendo já há algum tempo a idéia de que qualquer Centro de Estudos, Escola de Governo poderia ter uma estrutura não muito grande, a exemplo das Escolas Judiciais, que funcionam com apenas quatro a cinco diretores, telefone, fax e poucas secretárias.

Essa seria também minha opinião, se a entidade, como ocorre na maioria das Escolas de Magistratura e Ministério Público, se limitasse a promover encontros, seminários e troca de experiências entre “juristas” e “especialistas”.

No entanto, o ISC, mesmo se quiséssemos, não poderia limitar-se a isso, posto que tem, por força de lei, sob sua responsabilidade, não apenas um prédio, um alojamento e dezenas de salas de aulas, mas muitas outras atribuições, tais como:

- planejar, orientar, coordenar, avaliar e promover a execução das atividades de recrutamento e seleção de recursos humanos do Tribunal de Contas da União (concursos públicos de provas ou de provas e títulos).
- planejar, orientar, coordenar, avaliar e promover a execução de ensino de formação (programas de formação para ingresso nas carreiras do quadro de pessoal do TCU);
- preparar as apostilas e os respectivos materiais instrutivos para cursos e programas de treinamento e desenvolvimento profissional;
- organizar cursos de capacitação profissional, instruir e controlar os realizados nas SECEXs - dos Estados;
- efetuar estudos sobre metodologia de ensino, avaliação de aprendizagem e de desempenho;
- promover o ressarcimento de bolsas de estudos de línguas estrangeiras, para autoridades e servidores;
- realizar pesquisas e colaborar na edição de duas publicações oficiais do Tribunal (“Revista do TCU” e “Auditorias TCU”);
- adotar as medidas em sede de cooperação técnica com instituições nacionais e estrangeiras; desenvolver pesquisas na área de Controle Externo etc.

IV – Estabelecimento da Política de Educação e Pesquisa

Nessa fase, desaparecem os programas de treinamentos específicos²³ e adota-se o conceito de educação, repercutindo numa autêntica socialização do trabalho,

-
23. A classificação anterior (conforme art. 7º da Resolução nº 019/94) previa: Programa de Treinamento e Qualificação – PTQ; Programa de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento – PAD; e Programa de Competência Técnica – PCT, então definidos, pela Portaria nº 04 de 21/01/91, da seguinte forma: “A primeira congrega as atividades de treinamento, entendido este como toda ação destinada a facilitar a aprendizagem útil ao desempenho de uma tarefa e que visa a dar atendimento às necessidades da organização, reduzindo (ou eliminando) as diferenças entre o nível de eficiência existente e o nível de eficiência desejado. São, portanto, atividades desenvolvidas a partir das necessidades da organização, com objetivos

dentro da perspectiva mais do homem integral. A educação se dirigiria ao homem como um todo, ao passo que o treinamento visaria particularmente ao trabalho. ²⁴

Surgem, expressamente, nas disposições da Resolução nº 099/98, os conceitos atuais de formação, treinamento e desenvolvimento profissional, como modalidades de educação (*ex vi* do art. 3º), *verbis*:

§ 1º Formação é o processo que visa a preparar o candidato aprovado na primeira fase do concurso público para iniciar-se no exercício do cargo correspondente.

§ 2º Treinamento é o processo que visa a preparar o servidor para uma atuação sistemática e de melhor desempenho no ambiente de trabalho.

§ 3º Desenvolvimento profissional é o conjunto de processos que visam a preparar o servidor para exercer, em momento futuro, funções mais complexas e abrangentes do que as que atualmente desempenha.”

Na síntese bem acabada de CHIAVENATO²⁵ (1994), desenvolvimento “é a capacidade de aprender novas habilidades, obter novos conhecimentos e modificar atitudes e comportamentos” e treinamento “faz parte do desenvolvimento das pessoas. É um aspecto específico do desenvolvimento pessoal”, acrescentando:

“ O desenvolvimento de pessoal é um programa de longo prazo para prover o crescimento profissional das pessoas através de condições externas capazes de realizar gradativamente as potencialidades humanas.

organizacionais bem definidos e destinados a um público-alvo específico selecionado de acordo com os objetivos a serem atingidos. A segunda congrega as atividades de aperfeiçoamento profissional, entendido este como o conjunto de ações destinadas a aprimorar os conhecimentos técnicos individuais, e que buscam compatibilizar as necessidades da organização com os interesses de desenvolvimento profissional e intelectual dos indivíduos. São, pois, atividades que embora orientadas pelas necessidades da organização, têm como objetivo o desenvolvimento do indivíduo. Finalmente, a terceira grande linha de ação congrega as atividades que visam a capacitação técnica do CST, entendida esta como o conjunto de ações necessárias a dotar o Centro de uma infra-estrutura adequada e compatível com as suas atribuições. São, portanto, atividades direcionadas para o atendimento das necessidades específicas do CST, quer seja do ponto de vista do treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, quer seja em relação às ações administrativas.”

24. DAVID BOMFIN, *in* “Pedagogia no Treinamento”, ed. Qualitymark, 1995, p. 27.

25. CHIAVENATO, IDALBERTO, “Gerenciando Pessoas”, ed. Makron, 1994, p. 132/133.

O treinamento é o ato intencional de fornecer os meios para proporcionar a aprendizagem. Aprendizagem é uma mudança no comportamento humano decorrente de novos conhecimentos, novas habilidades, novas atitudes e novos conceitos e filosofia.”

As estratégias para se tentar conseguir operacionalizar tais modalidades ficaram assim definidas (conforme art. 2º da Portaria nº 23/99):

- a) **ESTRATÉGIA ACADÊMICA DE PÓS-GRADUAÇÃO** – caracterizada, mediante convênio ou acordo de cooperação, pela transmissão e a produção de conhecimentos, capacitando o servidor para: gerar novos conhecimentos ou introduzir, com criatividade, os procedimentos e técnicas mais avançada na área de controle e fiscalização; lecionar e ministrar cursos com objetivo fundamental de transmitir os conhecimentos adquiridos; formular, coordenar e dirigir projetos de pesquisa, análise, diagnóstico e avaliação na sua respectiva área de concentração;
- b) **ESTRATÉGIA DE CAPACITAÇÃO DE EXECUTIVOS** - buscando enfrentar os desafios e adaptá-los em resposta à pressões do ambiente. Concentra-se essencialmente em grupos de pessoas que já exercem cargos de direção e concluíram o nível avançado dos cursos de gerenciamento;
- c) **ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL** – objetivando aprofundar o conhecimento de sua função, para quem possa lidar, no futuro, com problemas mais complexos e mais amplos. Pressupõe experiência prévia e capacidade para analisá-la e generalizá-la, dentro do contexto e da velocidade das mudanças organizacionais;
- d) **ESTRATÉGIA NO GERENCIAMENTO ORGANIZACIONAL** - tendo por objetivo preparar servidores para o exercício das funções de chefia e direção;
- e) **ESTRATÉGIA DE CONHECIMENTOS EM NOVOS MÉTODOS DE GESTÃO PÚBLICA** – para tornar os servidores, principalmente os assessores do Presidente, dos Ministros, dos Ministros-Substitutos e do Procurador-Geral, mais conscientes das mudanças dos métodos e sistemas de gestão pública; e

f) **ESTRATÉGIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA SETORIAL ESPECÍFICA** – enfatizando o conhecimento das habilidades específicas e visando à melhoria do desempenho em cada unidade organizacional e de cada cargo ou função.

É importante ressaltar que o estabelecimento dessa nova Política, propiciará, certamente, decisões mais seguras, não só a oportunidade de treinar, como também a ênfase a ser dada, uma vez identificadas situações específicas.

Um exemplo seria os chamados cursos de gerenciamento organizacional, uma vez que, de 1994 a 1998, foram realizados numerosos eventos, e nem por isso podemos falar em excelência gerencial.

Ora, atualmente, os especialistas defendem a “destruição e reconstrução cíclica” nas Instituições, lembrando que tudo na vida é formado por ciclos. Por isso, será preciso rever o ciclo da predominância dos cursos de gerenciamento organizacional.

Assim sendo, embora o ISC continue, por força de norma expressa²⁶, a oferecer cursos nessa área, os estudos realizados, aliás para reformulação dos próprios conteúdos programáticos, demonstraram que a aprendizagem do gerenciamento do final do século XX e início do próximo milênio não se baseará mais em cursos, livros ou modelos. Isto é, com ou sem preparação em cursos regulares, para que os gerentes venham ser bem-sucedidos, será preciso, além da descentralização, rodízio e visão compartilhada, que eles:

- passem mais tempo conversando com outros;
- trabalhem longas jornadas;
- aprendam a lidar com críticas e pressões;
- evitem desperdícios de tempo, com reuniões improdutivas, excesso de telefonema, etc.;
- organizem suas idéias;
- planejem seu dia, anotando e mentalizando seus objetivos;
- definam prioridades e metas, estratégias, divisão de poder e de autoridade;
- estabeleçam prazos de conclusão de tarefas;
- utilizem as ferramentas e se sintam parte da construção da comunidade organizacional, segura, protegida e empolgada;
- adotem sistemas, paradigmas, que se adaptem aos novos ambientes; assumam, quando for o caso, que o que está sendo feito não serve mais para a organização.

E, por último, deverão compartilhar a liderança em equipes cada vez mais autogerenciadas, transformando cada servidor em um gerente, dentro do sempre atual conceito proposto por PETER F. DRUCKER, há mais de 30 anos, *verbis*:

26. O art. 19, §§ 1º e 2º da Resolução nº 06/93, mantido recentemente por deliberação plenária (Decisão Nº 765/97 – BTCU 68/97 estabelece a obrigatoriedade de cursos de gerência).

“Qualquer trabalhador com conhecimentos, nas organizações modernas, é um gerente se, em virtude de sua posição e desse conhecimento, for responsável por uma contribuição que afeta, materialmente, à capacidade da organização de trabalhar e de obter resultados (in “GERENTE EFICAZ”, LC Editora, 1967, p. 5).”

V- Implantação da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização

Na verdade, a implantação da ENICEF poderia ser vista como mais uma estratégia facilitadora para se atingir o crescimento organizacional, na exata perspectiva de vir a se ocupar, efetivamente, da realidade e das necessidades da Instituição. E mais, essa concepção não significa reduzir a atuação da nova Unidade às atividades escolares e acadêmicas.

A mudança deve começar com a necessidade de se recrutar, formar e especializar **“profissionais de educação e pesquisa”** dentre os próprios servidores do TCU, observadas as características previamente definidas.²⁷ Além disso, é essencial estarem os servidores do ISC cada vez mais preparados para dar a melhor contribuição à Instituição, observando, estudando, pesquisando e interagindo tanto com o ambiente interno e externo, ou seja, onde se configurarem os sinais de mudanças, razão pela qual consigna o § 2º do art. 3º da Portaria 37/99, *verbis*:

“A superveniência de legislação, inovações na Administração Pública ou decisões importantes tomadas pelo TCU enseja do ISC, quando for o caso, as medidas necessárias à realização dos eventos pertinentes (cursos, seminários, workshops, palestras etc.).”

Por outro lado, de nada adiantaria enormes esforços e instalações, alojamentos, refeitórios, salas equipadas, muitos cursos e alunos, sem um processo conveniente de transmissão aos treinandos dos conhecimentos teóricos e práticos. Os integrantes da nova Escola deverão buscar, acima de tudo, aceitação dos servidores, organização, objetividade, comunicabilidade, criatividade, espírito de equipe, satisfação com o trabalho, bom senso e iniciativa.

27. TERRY Farnsworth, em sua obra “Formação e Treinamento de Executivos na Empresa”, SP, MacGraw-Hill, 1976, apresenta algumas características que o profissional de treinamento precisa ter: capacidade de convencimento de seus alunos, independentemente do nível hierárquico destes; saber enfrentar, autoritariamente e convincentemente, um interrogatório rigoroso e agressivo de suas idéias ou personalidades fortes e, às vezes, abrasivas em seu grupo de treinamento; ser capaz de captar e prender a atenção e influenciar o modo de pensar dos outros bem como e comunicar-se eficazmente.

Há ainda proposta de adoção do moderno princípio de se transferir o esforço de aprendizagem do instrutor para o aluno/treinando, com textos, estudos de caso, pesquisa, leituras obrigatórias e facultativas, elaboração de modelos, formulários e padrões.

No tocante à bibliografia, mais do que uma lista de obras, trabalhos e autores, haverá uma preocupação clara em desenvolver nos participantes uma das características básicas da técnica e da abordagem escolhida - levar o servidor participante a conhecer, pesquisar, reunir e pensar, com o maior número possível de informações e conhecimentos, sobre cada matéria ou assunto objeto dos próximos cursos do ISC.

Destarte, de acordo com a futura metodologia, o mais importante será o treinando tomar consciência de que terá autonomia para pesquisa, crítica e aperfeiçoamento das informações, princípios doutrinários e normas aplicáveis aos conhecimentos e habilidades transmitidas.

VI- Impactos atuais e futuros do treinamento no TCU dentro da estratégia da atual gestão

A seguir, são apresentados alguns dados sobre o “training” do Tribunal, período de 92/98, que justificam, por assim dizer, a evolução pretendida, após a certeza de ter sido desenvolvido uma ampla massificação de cursos básicos e pontuais, permitindo, a desejada busca de altos estudos e aprofundamento das pesquisas e projetos, rumo à especialização e à pós-graduação:

| PARTICIPANTES | | EVENTOS | | CARGA HORÁRIA | |
|---------------|------------|---------|---------|---------------|---------|
| Ano | Quantidade | Sede | Estados | Sede | Estados |
| 1992 | 584 | 15 | * | 84 | * |
| 1993 | 1.036 | 48 | * | 1.398 | * |
| 1994 | 680 | 26 | 07 | 2.274 | ** |
| 1995 | 3.769 | 153 | 41 | 4.264 | 1.084 |
| 1996 | 5.057 | 196 | 43 | 5.490 | 1.369 |
| 1997 | 4.357 | 181 | 51 | 3.191 | 1.129 |
| 1998 | 4.778 | 198 | 98 | 3.643 | 1.803 |
| TOTAL | 20.261 | 817 | 240 | 20.344 | 5.385 |

(*) *não houve cursos nos Estados*

(**) *não há dados sobre a carga horária*

O quadro acima confirma a chegada do momento de mudanças. Em consonância com a fase atual do processo evolutivo do treinamento, que se encontra na

28. O conhecimento e a informação das pessoas são ingredientes, na atualidade, para formar o “capital intelectual” de uma instituição, como que matérias-primas e produtos mais importantes das organizações. São ativos baseados no conhecimento.
29. Modelo discutido no Congresso Internacional de Treinamento – BATH – Inglaterra 1973. Adaptação do artigo de PONTUAL, Marcos - “Evolução do Treinamento Empresarial”, in Manual de Treinamento e Desenvolvimento, Coord. Gustavo Boog, SP, McGraw-Hill do Brasil,

Era do Conhecimento e da Informação²⁸ ou Fase Pós-Industrialização, na caracterização feita no Congresso Internacional de Treinamento e Desenvolvimento, realizado em Bath, Inglaterra, em 1973²⁹:

5ª FASE PÓS-INDUSTRIALIZAÇÃO:

- *Característica da Administração:*
 - *desenvolvimento do potencial de mão-de-obra na futura força de trabalho;*
 - *educação através das ciências do comportamento para fortalecimento do desenvolvimento gerencial;*
 - *promoção do bem-estar e benefícios indiretos.*
- *Estratégia existente e o futuro do treinamento:*
 - *atenção a ser dada à responsabilidade social;*
 - *ênfase na ação rápida.*
- *Características do Treinamento:*
 - *programas de sensibilidade;*
 - *desenvolvimento organizacional;*
 - *o treinamento nesta fase evoluiu para “picos” de flexibilidade e complexidade de atuação.*

Dentro dessa evolução ora emoldurada, a educação e a pesquisa, no âmbito do Tribunal, passam a ser concebidas para uma **organização fundamentada na informação**, na qual, segundo DRUCKER³⁰ (1993), – “*será também fundamentada no conhecimento, também formada basicamente de especialistas que dirigem e disciplinam o seu próprio desempenho mediante um feedback organizado de seus colegas e clientes.*”

Portanto, acrescenta DRUCKER, órgãos governamentais, empresas etc., terão de abandonar antigos hábitos e adquirir novos, enfrentando também novos problemas (ob. cit. pag. 184):

- *“Idealizar recompensas, maneiras de demonstrar reconhecimento e oportunidades profissionais para especialistas.*
- *Promover uma visão unificada numa organização de especialistas.*
- *Conhecer a estrutura administrativa necessária para uma organização de forças-tarefas.*
- *Assegurar que haja sempre administradores de cúpula disponíveis, garantir a sua preparação e testar sua atuação.”*

1980, caracterizando a evolução do treinamento em 5 fases: 1ª Fase Subdesenvolvimento; 2ª Fase em Desenvolvimento; 3ª Fase após o início da Industrialização; 4ª Fase Industrialização Avançada; 5ª Fase Pós-Industrialização.

30. DRUCKER, Peter F. , “As Novas Realidades - no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo”, Ed. Pioneira, 1993, p. 177.

Para se ter uma idéia da magnitude que se veste a proposta, logo no início de sua gestão, conforme anteriormente enfatizado, o Exmo. Sr. Ministro-Presidente Iram Saraiva, auspiciosa e decididamente, anunciou: primeiro, por meio da Portaria nº 23, de 11/01/99, a nova dimensão da competência da Direção Geral do Instituto; e, segundo, pela Portaria nº 37, de 21/01/99, uma profunda e completa reformulação dos futuros planos e programas dos cursos a serem oferecidos pelo ISC, dando ênfase na:

- 1) parceria com as demais Unidades;
- 2) diretividade no treinamento;
- 3) enriquecimento de cargos;
- 4) não-individualização de cursos; e
- 5) educação à distância e vídeo-educação.

1) PARCERIA COM AS DEMAIS UNIDADES

Tendo em vista que o papel reservado à educação e pesquisa passa a ser a melhoria da qualidade e produtividade; a maximização dos resultados e o atingimento dos objetivos e metas institucionais, surge, conseqüentemente, como desdobramento natural, a parceria do ISC com as demais Unidades da Secretaria, seja na composição do corpo docente, seja na definição das áreas de conhecimento prioritário, seja no levantamento das necessidades de treinamento.

Nasce, assim, a proposta de desenvolvimento do potencial da mão-de-obra na força de trabalho que a Instituição necessita para enfrentar as mudanças e os novos desafios.

Cada uma das Unidades, seus dirigentes e servidores, deverão oferecer contribuições, subsídios e incentivos ao funcionamento do Instituto.

Nesse sistema aberto de parceria, a vantagem é que a Instituição terá expectativas acerca de cada um dos parceiros e vice-versa: cada parceria, então, alimenta expectativas em relação à Instituição.

2) DIRETIVIDADE NO TREINAMENTO

Como se sabe, o “training” surge para solucionar dificuldades na realização do trabalho e no desempenho profissional.

TREINAR, resume TYSSSEN³¹ (1977), significa ajudar as pessoas a adquirir habilidades relacionadas com o trabalho, habilidades que, ou tornam os funcionários mais produtivos em seu trabalho atual, ou preparam-nos para tarefas mais difíceis.

31. THEODORE G. TYSSSEN, in “Gerente pela primeira vez – um manual de sobrevivência”, ed. Nobel, 1997, p. 63.

32. TYSSSEN (1997) – ob. cit., p. 65.

Portanto, a diretividade no treinamento objetiva conseguir que os trainees apliquem no trabalho e nas tarefas desempenhadas as novas habilidades em que se exercitarem nos respectivos cursos. Para tanto, segundo o mencionado especialista,³² um bom programa seria:

- a) *Antes do treinamento, detectar o problema real, procurar alternativas, selecionar a solução mais aceitável, passar à ação;*
- b) *Desenvolver um módulo de treinamento por etapas; ensinar as etapas na sala de aula; assegurar-se de que todos os trainees estão compreendendo cada etapa; aplicar dramatização e exercícios de modo que todos possam praticar cada etapa;*
- c) *Fazer com que todos os trainees se comprometam com a prática dessas etapas no trabalho, de modo a poder desempenhá-las fácil e naturalmente. Instruir seus chefes a encorajá-los a aplicar as habilidades no trabalho.”*

Então, uma outra inovação será definir uma vinculação entre treinamento e desempenho de funções específicas, assim como horas dedicadas à educação e pesquisa *versus* tempo efetivamente trabalhado pelo servidor.

ROBERTO PALOMINOS³³ registra que a média mundial de horas de treinamento fica entre 5 e 7% do total dedicado ao trabalho. Na Europa e nos Estados Unidos, esse índice fica entre 100 e 140 horas/ano e, no Japão, por volta de 200 horas/ano.

No caso do Tribunal, encontramos servidores que se ocupam durante o ano em muitas horas de curso, enquanto outros em tempo algum participaram de treinamento.

Será preciso encontrar um certo grau de isonomia de oportunidades, sem perder de vista que diferentes pessoas aprendem de maneiras diferentes. DRUCKER (1993), lembra que o “aprendizado é tão pessoal quanto uma impressão digital”, e arremata: “*Não há duas pessoas que aprendem da mesma maneira. Cada um tem sua velocidade*”.³⁴

3) ENRIQUECIMENTO DE CARGOS

Segundo CHIAVENATO (1994), “*enriquecimento de cargos representa efetivamente uma tentativa de crescimento pessoal. Consiste em aumentar deliberada e gradativamente os objetivos, as responsabilidades e os desafios das tarefas do cargo*”.³⁵

33. In “Nem acaso, nem milagre – A gestão do compromisso”, ed. Gente, 1997, p. 27.

34. DRUKER, PETER F., “As Novas Realidades”, 1993, p. 212.

35. IDALBERTO CHIAVENATO. “Gerenciando Pessoas”, ed. Makron Books, 1994, p. 110.

A Portaria nº 37/99 previu que o ISC passará a oferecer, em caráter permanente, um curso para Analistas de Finanças e Controle Externo que não tenham realizado Programa de Formação, com o objetivo de ampliar e melhorar o respectivo desempenho.

Além disso, será enfatizado, em todos os momentos, as qualificações dos servidores “a fim de permitir o melhor aproveitamento do capital humano do Tribunal” (art. 2º, inc. II, da Portaria nº 23/99), sendo certo que enriquecimento de função é uma técnica que identifica cinco fatores que podem tornar um trabalho satisfatório: realização, reconhecimento, o trabalho em si, responsabilidade e promoção.³⁶

4) NÃO INDIVIDUALIZAÇÃO DE CURSOS

O estágio atual indica que passamos do ensino ao aprendizado.³⁷

E já estamos prevenidos contra os males da educação institucionalizada e da individualização de cursos. Assim como o treinamento e o desenvolvimento profissional, no TCU, passaram a fazer parte da mesma política de educação com vistas ao crescimento organizacional.

Daqui para frente, não precisaremos mais oferecer a cada servidor um curso, um certificado, um treinamento. Vamos procurar de forma sistêmica, desenvolver novas práticas, novos conhecimentos, novas habilidades, novas atitudes.

O treinamento passará a ser, como nunca deixou de ser, uma forma de educação. Sua característica essencial consistirá em educar para o trabalho e o melhor desempenho.

Nessa linha, o citado autor TYSSSEN³⁸ adverte, ao falar do chamado treinamento de habilidades flexíveis, que um tal programa de treinamento, para ser bem-sucedido, pode até considerar a possibilidade de, ao invés de treinar todos, alcançar apenas “um número aceitável de funcionários”, de maneira que passem a dominar as novas habilidades, que se espalhariam entre os demais.

Isso, certamente, virá a acontecer na medida que se implante uma sistemática realista, diante da insuficiência de recursos orçamentário-financeiros, de multiplicação dos conhecimentos via os próprios gerentes e servidores já treinados, que depois repassariam e se encarregariam de instruir os outros e reforçar suas habilidades nas tarefas e encargos institucionais.

E, assim, surgiria, ou se confirmaria, uma outra novidade: a multiplicação e a incorporação dos novos conhecimentos, habilidades, atitudes, comportamentos, valores e padrões caberiam aos próprios servidores já treinados, em especial aos gerentes, cuja

36. HERZBERG afirma que os fatores de satisfação do trabalho são os “motivadores”. Isto é, as pessoas se sentem motivadas para trabalhar mais quando podem alcançar algo tangível ao executar o seu trabalho, quando obtêm reconhecimento pelo seu trabalho, quando sentem que o trabalho em si é interessante etc.

37. PETER F. DRUKER, in “As Novas Realidades”, ed. Pioneira, 1993, p. 211.37.

38. TYSSSEN (1997) ob. cit.

missão básica e fundamental seria de coordenar as ações a serem desenvolvidas por todos da Instituição em prol da qualidade e produtividade.

5) EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA E VIDEO-EDUCAÇÃO

Modernamente, constitui uma solução para toda organização que possui filiais, sucursais, agências, delegacias ou unidades regionais e que quer evitar que os professores/instrutores se desloquem, uma vez que, além de deixar de oferecer o treinamento ou trabalho na sede, representaria custos mais elevados, com gastos de passagens e diárias.

E, no caso do TCU, a solução é ainda mais adequada, graças ao atual desenvolvimento tecnológico das áreas de processamento de dados e de transmissão de informações.

A pré-citada Portaria nº 37/99 anunciou que:

“Art. 8º. O ISC poderá ministrar cursos, utilizando o sistema aberto de treinamento programado à distância, de forma a permitir que o participante possa estar distante do ponto de emissão do conhecimento, ampliando enormemente o leque geográfico de abrangência do efeito educativo.”

Sabe-se que os sistemas de treinamento à distância oferecem as seguintes vantagens:

PARA O TREINANDO: atende à sua individualidade; aprende em seu próprio ritmo e em seu ambiente familiar; cria, estimula e desenvolve prática de estudo, leitura e raciocínio etc.

PARA A ESCOLA: menos custo per capita; otimiza investimentos, amplia o atendimento quantitativo; atende simultaneamente a várias regiões geográficas etc.

O Tribunal também deverá buscar recurso da video-educação na área de treinamento, utilizando-se de convênios com Instituições que já disponham desses recursos (TV-SENADO E CÂMARA, TV SENAC etc.). Com isso, ampliará significativamente a transferência de conhecimentos e adaptará o que está sendo feito, com os vídeos e as fitas gravadas para videocassete.

VII – Conclusões

Finalmente, podemos afirmar que a realidade atual e os desafios enfrentados pela Administração Pública e pelas Instituições tornam desnecessários e estereis muitos dos cursos e treinamentos tradicionalmente realizados, garantindo veracidade à profética conclusão de DRUKER (1993):

39. PETER F. DRUKER, in “As Novas Realidades”, ed. Pioneira, 1993, p. 199.

40. MATEUS (25: 14/15) “Porque será como um homem que, estando para empreender uma viagem, chamou os seus servos e lhes entregou os seus bens. Deu a um cinco talentos, a outro dois, a outro um, a cada um, segundo a sua capacidade, e partiu”.

“Haverá mudanças também no que nós aprendemos e ensinamos e até mesmo no que nós entendemos por conhecimento”.³⁹

Portanto, o TCU, dando ênfase às habilidades e talentos de cada um, no processo de educação e pesquisa, estará também se preparando para o futuro. E quiçá cumprindo preceito bíblico de dar “a cada um, segundo a sua capacidade”, conforme Mateus 25:14,15, na “Parábola dos talentos”.⁴⁰

E, termino lembrando as palavras de SENGE⁴¹ (1995):

“Acredito que os executivos começarão a perceber cada vez mais que em um mundo de rápidas mudanças e crescente interdependência, o aprendizado é muito importante para ser deixado ao acaso.”

41. SENGE, PETER M., in “Conduzindo Organizações Voltadas para o Aprendizado”; na versão resumida do livro “Leading learning organizations”, 1995, publicada em O LÍDER DO FUTURO, ed. Futuro, 1996, p. 75.

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO DIREITO PÁTRIO: DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE ATIVIDADE PRÓPRIA OU EXCLUSIVA

Leonardo Henrique Mundim Moraes Oliveira¹

1. Introdução. 1.1. Relevância da intervenção estatal. 2. Desenvolvimento do tema. 2.1. Critérios comumente adotados. 2.1.1. Coleta de recursos. 2.1.2. Intermediação dos recursos. 2.1.3. Aplicação de recursos. 2.1.4. Fim lucrativo. 2.1.5. Habitualidade mínima. 2.1.6. Caráter público da oferta de recursos. 3. Equacionamento da questão. 3.1. Atividade financeira e requisitos propostos para caracterização da atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira. 3.1.1. Lucro strictu sensu. 3.1.2. Reinserção do resultado dos financiamentos no fluxo comercial específico, de forma manifesta ou presumida. 3.2. Das Instituições Financeiras. 3.2.1. Dos integrantes do Sistema Financeiro Nacional. 3.2.2. Origem da questão. 3.2.3. Instituição Financeira e o Banco Central. 4. Conclusões Gerais. 4.1. Do enquadramento de determinadas situações frente às definições ora propostas

1. Introdução

Dentre as questões que mais geram controvérsia no Direito Econômico, e expõem à indesejável desuniformidade tanto as decisões administrativas quanto as judiciais, está a da definição de ‘Instituição Financeira’ e, especialmente, a da definição do que seja ‘atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira’.

Para se aferir a relevância de tais definições, é suficiente dizer que delas dependem diretamente a questão da licitude ou ilicitude da prática de empréstimos a juros anormais, a questão da aplicabilidade de alguns crimes do colarinho branco (Lei nº 7492/86), a questão da aplicabilidade do crime de usura (art. 4º da Lei nº 1.521/51 c/c art. 1º do Decreto nº 22.626/33), e a questão da aplicabilidade de multa administrativa (Lei nº 4.595/64).

É prerrogativa do Banco Central do Brasil conceder a indispensável autorização prévia para que uma Instituição Financeira possa funcionar no País (Lei nº 4.595/64, art. 10, inc. IX). E, no âmbito de seu poder fiscalizatório e supervisor, cabe igualmente àquela Autarquia Federal aplicar penalidade de multa (até R\$ 100.000,00 – Lei nº 9.069/95), a qualquer pessoa física ou jurídica que exercer, sem a hábil autorização, atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira.

1. Procurador da Área Administrativa e Criminal do Banco Central do Brasil; Membro da Comissão Especial do Banco Central para reforma da Lei nº 7.492/86; Membro da Diretoria da Associação Nacional dos Procuradores das Autarquias e Fundações Federais; Professor de Curso Preparatório para Concursos em Brasília

A Lei nº 7.492/86, por sua vez, pune com pena de reclusão o indivíduo que ‘faz operar’ Instituição Financeira sem a devida autorização do Banco Central do Brasil (art. 16).

Em tese, pois, o forte cerco legislativo deveria inibir a conduta indesejada. Todavia, a Jurisprudência, e mesmo os ementários da Administração Pública, evidenciam discrepâncias na condução do caso e na aplicação de sanções, todas fulcradas - ou de alguma forma decorrentes - da vexata quaestio referida no início deste texto, que pode ser desdobrada em três questionamentos: O que é Instituição Financeira?; Quais são, no Direito Pátrio, as Instituições Financeiras?; e, o mais importante, O que é atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira?, e Em que circunstâncias uma corriqueira atividade de concessão de empréstimos ou realização de contratos de mútuo pecuniário deve sofrer punição?

1.1. Relevância da intervenção estatal

Sabido que é no ramo de concessão de financiamentos que têm atuação básica as Instituições Financeiras.

Desnecessário dizer muito sobre a importância de o Estado regular o mercado de financiamentos. Se não o fizesse - se qualquer do povo pudesse emprestar da maneira que lhe conviesse -, seria brutal, desordenada e injusta a transferência de riqueza, que estaria respaldada unicamente no nível de angústia ou prodigalidade de quem necessitasse da pecúnia, sem falar na instabilidade que se provocaria nas famílias, no encrudescimento das falências comerciais e insolvências civis, e no presumível aumento da criminalidade frente aos débitos impagáveis.

2. Desenvolvimento do tema

Relevante destacar, em preâmbulo, que o mútuo ou empréstimo referenciado ao longo do trabalho restringe-se, aqui, àquele que tem, por objeto, o dinheiro.

Inicialmente, pedimos vênias para não transcrever quaisquer das pertinentes manifestações doutrinárias ou jurisprudenciais já produzidas acerca da matéria, posto estamparem variegadas divergências, e uma vez que ora se pretende propor um novo enfoque para o assunto, que seja conciliatório, e que possa abranger em si a solução das sucessivas situações novas que a atividade econômica é capaz de gerar.

2.1. Critérios comumente adotados

O que se tem atualmente, no âmbito dos órgãos governamentais que deliberam sobre o sistema financeiro nacional, é a orientação que não define, mas apenas conceitua Instituição Financeira e atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira, fazendo-o de uma maneira que nos parece, data venia, muito casuística, e que consiste na aferição da presença concomitante dos seguintes requisitos, que devem informar se a atividade investigada imprescindia ou não da prévia autoriza-

ção governamental: coleta, intermediação e aplicação de recursos, fim lucrativo, habitualidade mínima e caráter público da oferta de recursos.

Significa que, a princípio, somente em se podendo comprovar a presença de todos os pressupostos supracitados, poder-se-ia instaurar procedimento administrativo e processo criminal contra o agente financeiro desautorizado.

Pensamos, data venia, que a utilização de tantos e tais critérios tende apenas a dificultar o enquadramento em ilícito administrativo ou penal. Não bastasse, é patente a subjetividade de cada um dos requisitos, o que, além de gerar controvérsia dentro dos próprios órgãos estatais, ainda possibilita inúmeras nuances de defesa, eventualmente ensejadoras de impunidade.

Permitimo-nos realizar, sucintamente, uma análise crítica da pertinência de cada um dos vigentes requisitos, atualmente necessários para caracterizar o exercício de atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira:

2.1.1. Coleta de recursos

O verbo “coletar”, aqui, traz o sentido de arrecadar. Significa arrecadação de recursos, portanto.

A obrigatoriedade da presença concomitante da coleta é, data venia, pouco conveniente, posto que excluiria da ilicitude as concessões de empréstimos respaldadas por recursos próprios da pessoa física ou jurídica financiadora. Permiti-lo implicaria em apreciar uma mesma conduta – financiar - sob dois aspectos diferentes, em razão de uma questão secundária como a origem dos recursos emprestados.

2.1.2. Intermediação dos recursos

Sabendo-se que a intermediação envolve atividade de repasse de recursos de terceiros, pode-se aferir a inocuidade do requisito com um exemplo:

Os Bancos Comerciais, eminentes financiadores, têm por natureza emprestar quaisquer recursos não-vinculados recebidos em sua atividade cotidiana. Todavia, nem todos os recursos manejados pelos referidos estabelecimentos bancários são de propriedade dos depositantes ou investidores.

Veja-se o caso dos juros recebidos em contrato de cheque especial, e o caso da remuneração de serviços bancários debitada em conta de depósito. Tais recursos passam a integrar o patrimônio do Banco como disposição própria, e ainda assim são emprestados, repassados aos tomadores.

Não houvera portanto, intermediação, e no entanto os recursos foram utilizados para financiamentos. Seria plausível, em cada processo criminal ou administrativo por atividade financeira desautorizada, apreciar qual a parcela de recursos emprestados que pertencem originalmente a terceiros – objeto de intermediação -, e qual a parcela de recursos próprios, advinda dos juros e da prestação de serviços? As comunicações ao Ministério Público deveriam especificar tais percentuais, para que fossem excluídos da subsequente deliberação judicial?

2.1.3. Aplicação de recursos

Este seria um requisito válido, mas desde que dirigido a uma finalidade específica. Não basta à ilicitude a simples aplicação dos recursos; a proibição está na natureza da aplicação dos recursos e no objetivo ensejador do contrato pecuniário, como se explicará adiante.

Somente em passant, é importante ressaltar que, na atividade financeira, sempre haverá ou a coleta, ou a intermediação, ou a aplicação de recursos, sem concomitância, razão pela qual aqueles não são requisitos essenciais, mas apenas circunstâncias naturais ou inerentes.

2.1.4. Fim lucrativo

O problema aqui é de definição específica: o que é lucro, quando se configura na medida em que o bem principal, nos contratos de mútuo, é o próprio dinheiro? Os juros podem se considerados uma forma de lucro?

2.1.5. Habitualidade mínima

“Habitualidade” é um vocábulo deveras subjetivo. O que seria habitual em matéria de concessão de financiamentos? Uma vez por mês, uma vez por semana? A Lei 8.906/94, por exemplo, considera atividade advocatícia habitual, para fins de inscrição suplementar na OAB, o manejo de cinco causas por ano.

Enfim, cada Administrador, cada Advogado, cada Membro do Parquet, cada Magistrado pode ter uma idéia própria de habitualidade, o que dificulta a essencial transparência e coordenação dos atos estatais, e redundam em instabilidade na aplicação de sanções.

2.1.6. Caráter público da oferta de recursos

Segundo De Plácido e Silva, “público equivale a notório, geral, publicado, divulgado, conhecido.” (in “Vocabulário Jurídico” – vol. III, Ed. Forense, 6ª edição, p. 1.263). Ora, aqui novamente se estaria atribuindo a uma circunstância menor o valor de requisito intrínseco.

Efetivamente, não é necessário que a oferta de recursos financeiros tenha caráter público, cedo ainda que o simples fato de publicizar a notícia da prática ilegal de atividades de financiamento não é, só por si, criminosa ou administrativamente reprovável. O que importa, repita-se, é a atividade em si.

3. Equacionamento da questão

Talvez toda a controvérsia tenha surgido do ângulo pelo qual se vem enfocando o problema.

Entendemos que o ponto nodal da questão não é nem saber o que é Instituição Financeira, mas saber quando é que uma determinada atividade de financiamento é considerada própria, exclusiva de Instituição Financeira, e especialmente quais as características que diferenciam tal mister - dependente de prévia autorização governamental -, da simples realização de adiantamentos ou contratos de mútuo pecuniário, prevista nos arts. 1.256 a 1.264 do Código Civil e praticável por qualquer pessoa.

Isso porque as sanções legalmente estabelecidas – penal e administrativa -, devem assentar não sobre o conceito, mas sobre a prática. Vale dizer: uma pessoa física ou jurídica não pode ser punida por ser conceituada como ou por se equiparar a uma Instituição Financeira; uma pessoa física ou jurídica pode e deve ser punida, aí sim, por, sem autorização do Banco Central, atuar como Instituição Financeira, ou seja, praticar, irregularmente, ato próprio, exclusivo de Instituição Financeira.

3.1. Atividade financeira e requisitos propostos para caracterização da atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira

Inicialmente, cabe assentar que atividade financeira é aquela mediante a qual uma pessoa física ou jurídica disponibiliza dinheiro a outra, direta ou indiretamente. Diretamente, quando o numerário é entregue ao próprio financiado. Indiretamente, quando o numerário é entregue a terceiro, em benefício do financiado, geralmente sob a forma de adiantamento.

A destinação do financiamento pode ser específica – custeio para aquisição ou empreendimento -, ou genérica – capital de giro, despesas pessoais ou gerais, abatimento de dívidas preexistentes, etc. E, sob o aspecto da atividade negocial – que aqui se pretende caracterizar -, a concessão da pecúnia deve estar acompanhada da obrigatoriedade de restituição.

Sob tais embasamentos, a atividade comercial tida como própria ou exclusiva de Instituição Financeira não deixa de ser, primariamente, uma atividade comercial de realização contínua de contratos de mútuo. O que vai diferir a atividade de financiamento própria ou exclusiva de Instituição Financeira da atividade de realizar simples contratos de empréstimo previstos na lei civil, é, acreditamos, a verificação concomitante de dois requisitos básicos, peculiares e exclusivos do primeiro mister, em substituição a todos os requisitos atualmente vigentes: a) obtenção de lucro strictu sensu na atividade de emprestar, frente ao financiado ou a terceiro; e b) reinserção do resultado dos financiamentos no fluxo comercial específico, de forma manifesta ou presumida.

3.1.1. lucro strictu sensu

Ab initio, consigne-se que o lucro aqui abordado é no sentido estrito da palavra, não sendo tido, pois, como sinônimo de ‘faturamento’.

Ainda assim, é tarefa difícil definir o que seja lucro strictu sensu no caso de financiamentos, ou seja, contratos pecuniários puros.

Pensamos que sua definição deve pautar-se em duas diretrizes: a) o lucro strictu sensu significa basicamente um ganho, isto é, um plus auferido na atividade; b) a simples remuneração de uma atividade não é uma forma de ganho, não representa um plus, mas apenas o justo pagamento pela prestação do outro contratante. O lucro, lembre-se, é uma característica típica da profissionalização da atividade.

Ora, no contrato de mútuo ou empréstimo, o capital em si é a própria prestação – uma prestação do financiador ao financiado –, e esta é obviamente contraposta por outra prestação, também pecuniária, por parte do financiado ou de terceiro, a ser implementada adicionalmente à devolução do capital adiantado ou mutuado.

Entendemos que essa contraprestação do financiado ou de terceiro enquadra-se como uma remuneração contratual, destinada apenas a compensar, para o financiador, a disponibilização do capital que fizera, direta ou indiretamente, ao financiado.

E a remuneração do capital, como cedição, é representada pelos juros. Diz Washington de Barros Monteiro:

“Juros são o rendimento do capital, os frutos produzidos pelo dinheiro. Assim como o aluguel constitui o preço correspondente ao uso da coisa no contrato de locação, representam os juros a renda de determinado capital.” (in “Curso de Direito Civil”, Direito das Obrigações – 1ª parte, Ed. Saraiva, 11ª edição, p 337)

Na medida em que os juros, em sua essência, significam uma renda lícita - porquanto decorrente de um contrato de prestação de capital -, a sua simples cobrança em um empréstimo ou financiamento não implicaria, a princípio, num plus ou lucro, mas apenas - e tão-somente - numa digna e justa remuneração em favor do financiador.

Entretanto, o legislador pátrio houve por bem fixar um limite ao montante de juros, fazendo-o através do art. 1º do Decreto nº 22.626/33, in verbis:

“Art. 1º É vedado, e será punido nos termos desta Lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal (Código Civil, art. n. 1.062).”

E o singelo estabelecimento de tal taxa-limite, note-se, significou a criação de uma presunção legal de justa remuneração pelo financiamento, pelo capital emprestado. Atente-se para a importância do decreto supracitado: foi criado um parâmetro impositivo – 12% ao ano (“o dobro da taxa legal”) - para se aferir a adequação da remuneração, vale dizer, a justiça da avença e conseqüentemente o equilíbrio entre as partes nos contratos de financiamento.

Da presunção legal e do parâmetro estabelecido, decorre a conclusão de que, numa determinada atividade de financiamento, os juros fixados em até o dobro da taxa legal – ou seja, em até 12% ao ano (art. 1.062 do Código Civil) – estão perfeitamente abrangidos no conceito de justa e devida remuneração pelo ato de financiar, isto é, no conceito de contraprestação adequada e mantenedora do equilíbrio contratual, que propicia, autoriza e delimita a licitude da atividade de emprestar.

No mesmo raciocínio, a estipulação dos juros além do limite legal remuneratório seria um plus, um algo a mais que a parte mutuante ganhará além da justa e repositora remuneração, sendo esse excedente qualificado, assim, como lucro strictu sensu.

Note-se que, na medida em que o financiamento pode ser direto ou indireto (item 3.1.), a remuneração e o lucro do financiador podem ser suportados tanto pelo financiado quanto por terceiro. Veja-se por exemplo o caso em que a financeira aparece como interveniente num contrato de compra-e-venda comercial, quando o comprador deseja parcelamento, sem acréscimo, de sua prestação. Nesse caso, muito comum em operações com cartão de crédito, o comprador é financiado pela interveniente, que lhe concede indiretamente um adiantamento entregando a pecúnia ao comerciante, o qual recebe valor menor, à vista ou mesmo a prazo, mas onde restam abatidos, em forma de percentual, a remuneração e o lucro da financeira. Deste modo, o comprador é o financiado, mas os juros e o lucro strictu sensu originados do financiamento são suportados pelo lojista-vendedor, que tem interesse no potencial incremento das vendas, graças à maior facilidade aquisitiva para o consumidor do seu produto ou serviço.

O lucro strictu sensu, pois, no mútuo, empréstimo ou financiamento, é aquela parte da contraprestação do mutuário, ou de terceiro em seu benefício, que ultrapassa o limite legalmente imposto como suficiente remuneração do capital disponibilizado.

3.1.2. Reinserção do resultado dos financiamentos no fluxo comercial específico, de forma manifesta ou presumida

O segundo requisito que, a nosso modo de ver, deve estar concomitantemente presente para a caracterização de uma atividade de financiamento como própria de instituição financeira é a reinserção dos resultados do mútuo ou financiamento no fluxo comercial específico, de forma manifesta ou presumida.

Se o mutuante, ao receber em retorno o capital emprestado, acrescido de juros acima do dobro da taxa legal, concede com aquela pecúnia um novo financiamento, estará praticando ato próprio ou exclusivo de Instituição Financeira.

Note-se: a reinserção exigida não é no fluxo econômico – compra de mercadorias, por exemplo –, mas sim no fluxo do mesmo esquema de financiamento, objetivando a repetição e, via de conseqüência, a continuidade do modo de auferir lucro strictu sensu. Deste modo, basta uma única reinserção para, em concorrência com o lucro, caracterizar-se a ilicitude.

E o ato de reinserção dos resultados na mesma atividade pode apresentar-se tanto sob a forma manifesta – quando evidenciada mediante acompanhamento da trajetória do dinheiro –, quanto sob a forma presumida. Pode-se presumir a reinserção do resultado dos empréstimos no fluxo comercial específico quando, verbi gratia, a pessoa jurídica investigada qualifica-se como empresa de factoring, empresa de fomento comercial ou mesmo, abertamente, como empresa financeira desautorizada –

enfim, naqueles casos em que o trato direto e especializado com finanças é o único ou principal escopo da existência da firma.

Também no caso de atividades praticadas por pessoa física, a ocorrência da reinserção dos resultados no fluxo comercial específico pode ser aferida com base em circunstâncias adjacentes, como a oferta pública de dinheiro sem que o ofertante disponha, à vista dos assentos da Receita Federal, de volumosa pecúnia em espécie possibilitadora da realização de diversos contratos singulares de mútuo.

3.2. Das Instituições Financeiras

Pode-se concluir que, atualmente, as Instituições Financeiras - portanto integrantes do Sistema Financeiro Nacional - no Direito Pátrio, são, exclusivamente:

- a) em virtude da previsão da Lei nº 4.595/64 (art. 17 c/c art. 18, §1º):
 - os Estabelecimentos Bancários Oficiais e Privados (latu sensu: Bancos Comerciais, Bancos de Investimento, Bancos de Desenvolvimento e Bancos Múltiplos com Carteira Comercial);
 - as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento ('Financeiras');
 - as Caixas Econômicas;
 - as Cooperativas de Crédito e Cooperativas que possuem Seção de Crédito.
- b) em virtude da previsão das Leis nºs 4.380/64 (art. 8º), 9.514/97 (art. 1º), e da Resolução nº 1.980/93 (arts. 1º e 2º), do Conselho Monetário Nacional:
 - os Bancos Múltiplos com Carteira de Crédito Imobiliário;
 - as Sociedades de Crédito Imobiliário;
 - as Associações de Poupança e Empréstimo;
 - as Companhias de Habitação;
 - as Fundações Habitacionais;
 - os Institutos de Previdência, exclusivamente com relação à Seção de Crédito Imobiliário;
 - as Companhias Hipotecárias;
 - as Carteiras Hipotecárias dos Clubes Militares;
 - os Montepios Estaduais e Municipais, exclusivamente com relação à Seção de Crédito Imobiliário;
 - as Entidades e Fundações de Previdência Privada, exclusivamente com relação à Seção de Crédito Imobiliário.

'Instituição Financeira', em definição, é uma organização estruturada e coordenada, prevista em lei ou regulamento legalmente autorizado, com objetivo e finalidade de, mediante atividade peculiar de gerenciamento de recursos próprios e/ou de terceiros, prover meios pecuniários para financiar a aquisição de bens e serviços, a realização de empreendimentos, a cobertura de despesas pessoais ou gerais, a manutenção de capital de giro, o abatimento de dívidas preexistentes, e as demais atividades inerentes à vida econômica das pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado.

As entidades referidas no início deste item, efetivamente, apresentam a peculiaridade do lucro strictu sensu nas operações de financiamento, na medida em que lhes é permitido cobrar juros além da taxa-limite de remuneração do capital, legalmente adequada. A assertiva pode ser confirmada sob dois aspectos: o primeiro, pela exclusão preconizada no art. 17 do Decreto nº 22.626/33:

“Art. 17. O governo federal baixará uma lei especial, dispondo sobre as casas de empréstimos, sobre penhores e congêneres.”

E o segundo, pelo entendimento firmado na Súmula nº 596 do Supremo Tribunal Federal, in verbis:

“596. As disposições do Decreto nº 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas que integram o sistema financeiro nacional.”

Quanto à presença da segunda peculiaridade da atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira, lembre-se que as pessoas jurídicas enumeradas no início deste item, por sua própria natureza de agentes de intermediação contínua, reinserem os resultados da sua atividade financeira no fluxo comercial específico: financiam outrem com recursos próprios e especialmente com a pecúnia recebida em operação anterior, acrescida dos juros.

As atividades de financiamento daquelas pessoas jurídicas, pois, são o mais perfeito e contundente parâmetro para se aferir se determinada pessoa física ou jurídica está atuando como Instituição Financeira sem autorização do Banco Central do Brasil. Entendemos que qualquer referência legal a ‘instituições financeiras’ significa, invariavelmente, referência às entidades especificadas no início deste item, as quais são integrantes diretas do Sistema Financeiro Nacional (alínea ‘a’), ou de um de seus subconjuntos Sistema Financeiro da Habitação/Sistema Financeiro Imobiliário/Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (alínea ‘b’).

E, desta forma, deflui facilmente a segunda definição: atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira é a concessão de financiamentos, mútuo ou empréstimos, direta ou indiretamente, na qual concorram, simultaneamente, os requisitos da obtenção de lucro strictu sensu frente ao financiado ou a terceiro, e da reinserção dos resultados no fluxo comercial específico, de forma manifesta ou presumida.

3.2.1. Dos integrantes do Sistema Financeiro Nacional

Há certa tendência – a nosso ver, data venia, equivocada - em conceder o status de Instituição Financeira – e portanto integrante do sistema financeiro nacional – a todas e quaisquer empresas ou entidades que operem ou deliberem diretamente com gerenciamento de finanças.

Não é essa, efetivamente, a vontade da lei. Diz o art. 1º da Lei nº 4.595/64:

“Art. 1º O Sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente lei, será constituído:

I – do Conselho Monetário Nacional;

- II – do Banco Central do Brasil;
- III – do Banco do Brasil S/A;
- IV – do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- V- das demais instituições financeiras públicas e privadas.”

O art. 17, por sua vez, especifica:

“Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.” (A custódia aqui não é elemento obrigatório, mas eventual, ocorrendo somente quando há garantia ao empréstimo)

“Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou habitual.”

E o especial art. 18, em seu caput e § 1º, esclarece concludentemente:

“Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras.

§ 1º Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimento, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta Lei no que for aplicável as bolsas de valores, as companhias de seguros e de capitalização, as sociedades que efetuam distribuição de prêmios em imóveis, mercadorias ou dinheiro, mediante sorteio de títulos de sua emissão ou por qualquer forma, e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por conta própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando nos mercados financeiros e de capitais operações ou serviços de natureza dos executados pelas instituições financeiras.” (grifos nossos)

É conclusão natural que o art. 17 e o art. 18, caput e § 1º, devem ser interpretados conjunta e harmonicamente, e que a Lei nº 4.595/64 pretendeu também abranger, no conceito de ‘demais instituições financeiras’ - e portanto no conjunto do Sistema Financeiro Nacional - todas aquelas pessoas jurídicas enumeradas na alínea ‘b’ do item 3.2. (supra), já previstas no art. 8º da Lei nº 4.380/64 (algumas delas repetidas no art. 1º da Lei nº 9.514/97), e atualmente especificadas, por força de deferimento legislativo, pela Resolução nº 1.980/93 (arts. 1º e 2º), do Conselho Monetário Nacional.

Nesse diapasão, confirma-se novamente o disposto no início do item 3.2., sendo certo que as demais pessoas jurídicas referenciadas no § 1º do art. 18 não são Instituições Financeiras, mas apenas se sujeitam, no que couber, à disciplina da Lei nº 4.595/64. Ressalte-se que, naturalmente, há sujeição a todos os atos – regulamentação, fiscalização, enfim, à autoridade e a qualquer deliberação – do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, bem como, no que couber, às demais disposições da Lei Bancária.

3.2.2. Origem da questão

Não se pode olvidar, lamentavelmente, que a vexata quaestio sobre a qual se discorre tenha se originado da imprecisa técnica legislativa do parágrafo único do art. 17 da Lei nº 4.595/64, o qual apenas objetivou sujeitar também à disciplina e aos rigores da Lei Bancária as pessoas físicas e jurídicas que, malgrado não sejam Instituições Financeiras – ou melhor, malgrado não sejam qualquer das entidades referidas no item 3.2. -, exerçam atividade própria ou exclusiva das Instituições Financeiras, ou seja, atividade de financiamento que apresente simultaneamente as duas peculiaridades declinadas nos itens 3.1.1. e 3.1.2. O objetivo legal, pois, foi somente dar ensejo à punição administrativa e criminal, face à ausência de autorização do Banco Central do Brasil para, por exemplo, determinada pessoa física funcionar como um Banco.

Houve, data venia, manifesta impropriedade ao se criar aparentemente, no parágrafo único do art. 17 da Lei nº 4.595/64, a figura da ‘instituição financeira por equiparação’. Tal construção fictícia, decerto, nunca poderia encontrar interpretação harmoniosa, uma vez que buscou desnecessariamente, para igualar efeitos ou submissão legal, transmutar virtualmente a própria essência de pessoas físicas que, não sendo definitivamente Instituições Financeiras, atuem como tais, pratiquem atividade própria ou exclusiva de Instituições Financeiras.

Seria o mesmo, data venia, que, para conseguir idêntico enquadramento na classe dos bens móveis, se equiparasse forçosamente o armário e a cadeira.

3.2.3. Instituição Financeira e o Banco Central

Por fim, consigne-se que o Banco Central do Brasil não pode ser considerado como instituição financeira. A uma, porque não há disposição legal nesse sentido; a duas, porque, tecnicamente, o Banco Central não tem como função exercer atividade financeira.

A função daquela Autarquia Federal é, nesse particular, zelar pela higidez e integridade do Sistema Financeiro Nacional e das demais entidades submetidas à Lei Bancária, sendo certo que, nos limites e sob vinculação do exercício de sua indispensável ação governamental, eventualmente financia uma instituição financeira bancária (Lei nº 4.595/64, art. 10, inc. IV). Vale dizer, a atividade de concessão de financiamento não integra a destinação especial da Autarquia, mas apenas um leque de inúmeros atos governamentais coordenados, e destinados ao cumprimento do papel de fiscalização, supervisão e zelo.

4. Conclusões Gerais

Por todo o exposto, concluímos que:

- a) São integrantes do Sistema Financeiro Nacional apenas o órgão e as pessoas jurídicas enumeradas taxativamente no art. 1º da Lei nº 4.595/64;

- b) Não são integrantes do Sistema Financeiro Nacional, mas encontram-se igualmente submetidas aos atos e deliberações do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, e também, no que couber, às demais disposições da Lei nº 4.595/64, todas as pessoas físicas e jurídicas referidas no parágrafo único do art. 17 e § 1º do art. 18 da Lei nº 4.595/64;
- c) Instituição Financeira é uma organização estruturada e coordenada, prevista em lei ou regulamento legalmente autorizado, com objetivo e finalidade de, mediante atividade peculiar de gerenciamento de recursos próprios e/ou de terceiros, prover meios pecuniários para financiar a aquisição de bens e serviços, a realização de empreendimentos, a cobertura de despesas pessoais ou gerais, a manutenção de capital de giro, o abatimento de dívidas preexistentes, e as demais atividades inerentes à vida econômica das pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado;
- d) Nos limites da definição acima, e observados conjuntamente os arts. 17 e 18, caput e § 1º da Lei nº 4.595/64, art. 8º da Lei nº 4.380/64, art. 1º da Lei nº 9.514/97 e arts. 1º e 2º da Resolução nº 1980/93, do Conselho Monetário Nacional, no Brasil as Instituições Financeiras resumem-se às pessoas jurídicas enumeradas taxativamente no item 3.2. deste trabalho;
- e) O Banco Central do Brasil, tecnicamente, não é Instituição Financeira – apenas, eventualmente, atua como tal, por autorização expressa da lei (art. 10, inc. IV da Lei nº 4.595/64);
- f) Atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira é a concessão de financiamentos, mútuo ou empréstimos, direta ou indiretamente, na qual concorram, simultaneamente, as peculiaridades da obtenção de lucro strictu sensu frente ao financiado ou a terceiro, e reinserção dos resultados no fluxo comercial específico, de forma manifesta ou presumida.

4.1. Do enquadramento de determinadas situações frente às definições ora propostas

Considerando-se os componentes das definições de Instituição Financeira e de atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira ora propostas, seguem especificadas algumas situações jurídicas que podem passar a ter tratamento aclarado:

- a) a concessão de empréstimos a juros até o dobro da taxa legal, mas sem reinserção dos resultados no fluxo comercial específico, é contrato lícito de mútuo (arts. 1.256 a 1.264 do Código Civil);
- b) a concessão de empréstimos a juros até o dobro da taxa legal, e com reinserção dos resultados no fluxo comercial específico, é contrato lícito de mútuo (arts. 1.256 a 1.264 do Código Civil);
- c) a concessão de empréstimos a juros acima do dobro da taxa legal, mas sem reinserção dos resultados no fluxo comercial específico, enseja a aplicação

do art. 4º da Lei nº 1.521/51 c/c art. 1º do Decreto nº 22.626/33 (crime de usura), apenas;

- d) a concessão de empréstimos acima do dobro da taxa legal, e com reinserção dos resultados no fluxo comercial específico, é atividade própria ou exclusiva de Instituição Financeira, e a sua prática por quem não seja Instituição Financeira devidamente autorizada pelo Banco Central do Brasil enseja a aplicação do art. 44 da Lei nº 4.595/64, e do art. 16 da Lei nº 7.492/86 (que absorve, por ser elemento-meio, o crime de usura). Nesse caso, a empresa que desejar operar com concessão de financiamentos (algo comum nos dias atuais) deverá organizar-se sob a forma de Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento ('Financeira'), sob pena de sofrer, juntamente com seus administradores, penalidade administrativa e, estes últimos, também penalidade criminal.

São essas as considerações acerca de tão peculiar questão jurídico-econômica, elaboradas na expectativa de apenas contribuir para o contínuo debate de idéias, sempre propiciador do aprimoramento do Direito.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL: A AUDITORIA AMBIENTAL¹

Romilson Rodrigues Pereira²

Introdução 1. Definições e caracterização da auditoria ambiental 2. Surgimento e evolução da auditoria ambiental 3. A auditoria ambiental como política pública 3.1. A auditoria ambiental compulsória e os entidades de controle externo. Conclusão. Bibliografia.

Introdução

O problema ambiental pode ser visto basicamente como uma questão de exploração não manejada dos recursos naturais e de lançamento de dejetos no meio ambiente. A questão é encarada como um problema econômico, quando se considera que as atividades dos agentes do sistema (produtores e consumidores) provocam externalidades (quase sempre negativas do ponto de vista ambiental). A idéia do agente racional maximizador do consumo e da produção implica que, em não se havendo incentivos ou punições, o custo da externalidade não será levado em consideração pelos agentes nas decisões de consumo e produção. (Bellia; 1996, p. 175) Decorre disso a necessidade de que os governos formulem políticas ambientais, ou políticas de controle ambiental para que os agentes sejam induzidos a internalizar as externalidades o que, em tese, levaria a uma menor degradação ambiental³.

Em geral os instrumentos de política ambiental (gestão ambiental) são classificados em dois grandes grupos: i- comando e controle (CC) e ii- instrumentos econômicos ou de mercados (IE).

Bellia (1996, p. 190) destaca quatro tipos principais de políticas de controle ambiental ou “modos de operacionalização”: (1) negociação entre agentes (barganhas); (2) imposição (padrões definidos por meio da legislação); (3) taxação e subsídios; e (4) mercado de licenças de poluição.

-
1. Ensaio acadêmico elaborado no curso de Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente da Universidade de Brasília/Departamento de Economia, sob a orientação do Prof. Jorge Madeira Nogueira, em dezembro de 1998.
 2. Analista de Finanças e Controle Externo do TCU.
 3. Observa-se que Tisdell (1991; p. 66) considera que nem o mercado nem o governo são capazes de fazer com que um ótimo social na conservação ambiental seja plenamente alcançado. Todavia ele pondera que: *government intervention can sometimes bring about social improvement and results in more nature conservation than would occur in its absence.*

Baumol & Oates (1979, cap. 15), por outro lado, dividem a política ambiental em dois grandes grupos: (I) *instrumentos de políticas* e (II) *mecanismos administrativos*. Os *instrumentos de política*, usados para a preservação da qualidade ambiental, são divididos em quatro grandes subgrupos: (1) *persuasão moral* (publicidade; pressão social); (2) *controles diretos* (limites de poluição; especificação de processos ou equipamentos); (3) *processos de mercado* (taxação; subsídios; licenças de poluição; depósitos recompensáveis; direitos de propriedade); e (4) *investimentos governamentais* (prevenção de danos; atividades regenerativas; disseminação de informações, pesquisa; educação). Os *mecanismos administrativos*, por sua vez, são divididos em três subgrupos: (1) *unidade de administração* (agência nacional e local); (2) *financiamento* (recursos advindos dos que causam o dano, dos que se beneficiam das melhorias e rendas em geral); e (3) mecanismos de reforço da efetividade (polícia ou organizações de “vigilância” - reguladoras; ações populares).

Verifica-se, pois, que no trato da questão ambiental a formulação de políticas é uma necessidade. Pacificado esse ponto, surge o problema da escolha da combinação ideal dos instrumentos a serem utilizados. O interesse pelo estudo da auditoria ambiental se insere nessa questão de escolha e vai mais além, pois, de início, há a uma conjectura sobre se ela se encaixaria ou não em alguma das classificações apresentadas acima. É nessa linha que este ensaio discute a auditoria ambiental (AUA), suas características e limitações enquanto instrumento de gestão ambiental.

Na primeira seção apresenta-se um rol não exaustivo das diversas conceituações da AUA, com o intuito de caracterizá-la.

A segunda seção começa tratando do surgimento e evolução da AUA e arre-mata com a principal crítica que se faz a esse instrumento: a sua circunscrição ao *locus* empresarial, que faz com que ele seja limitado enquanto instrumento de gestão ambiental.

Na terceira seção, examina-se a AUA enquanto política pública. Nessa parte, as limitações da AUA enquanto instrumento de gestão ambiental são realçadas. Aqui faz-se também uma breve digressão sobre o emprego da AUA pelos órgãos de controle externo.

Conclui-se o ensaio, ressaltando as principais questões examinadas nas seções e destacando a taxonomia da AUA como um mecanismo administrativo e não como instrumento (autônomo) de gestão ambiental, conforme o esquema classificatório de Baumol & Oates (1979, cap. 15). Essa conclusão, todavia, não negligencia a AUA, mas apenas, realça-a como um poderoso instrumento de auxílio na busca da eficácia e eficiência da gestão ambiental.

1. Definições e caracterização da auditoria ambiental

Diversas são as conceituações apresentadas na literatura para AUA. Apresentaremos algumas para tentarmos vislumbrar os pontos de congruência que a caracterizam. (os grifos foram colocados)

☞ *é um instrumento usado por empresas para auxiliá-las a controlar o atendimento a políticas, práticas, procedimentos e/ou requisitos estipulados com o objetivo de evitar a degradação ambiental (Rovere; 1997, p. 22)*

☞ *uma investigação independente e sistemática das rotinas e procedimentos de uma empresa relacionadas com o meio ambiente, observando critérios técnicos e organizacionais previamente estipulados, identificando os possíveis riscos ambientais e o atendimento à legislação pertinente, dentre outros (Barata; 1996, p. 13)*

☞ *um instrumento de aferição dos resultados das políticas de proteção ambiental, ora de avaliação dos riscos potenciais de certos projetos, ora de constatação do cumprimento das leis e normas ambientais por parte de agentes públicos e privados, ora ainda no exame da gestão econômico-financeira envolvida nessa área (Araújo; 1997, p. 87)*

☞ *é o procedimento de exame e avaliação periódica ou ocasional do comportamento de uma empresa em relação ao meio ambiente (Machado; 1995, p. 73)*

☞ *é uma atividade administrativa que compreende uma sistemática e documentada avaliação de como a organização se encontra em relação à questão ambiental (Donaire; 1995, p. 110)*

☞ *un instrumento de gestión ambiental que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de funcionamiento de la organización, del sistema de gestión y de equipo destinado a asegurar la protección del ambiente, a facilitar el control por la empresa de las actividades en materias ambientales y a vigilar la conformidad con respecto a la política de la empresa en relación a la legislación (definição da Câmara Internacional do Comércio citada em Rehbinder - 1995, p. 3)*

☞ *instrumento de gestão ambiental que visa o desenvolvimento documentado e objetivo de um processo periódico de inspeção análise e avaliação sistemática das condições práticas e procedimentos ambientais de um agente poluidor (Decreto nº 3705-N/94 do Estado do Espírito Santo; citado em Barata - 1996, p. 15)*

Os pontos de congruência explícitos das definições acima distinguiriam a AUA como instrumento de verificação da conformidade da empresa com a legislação ambiental e com os padrões e políticas ambientais previamente definidos.

2. Surgimento e evolução da auditoria ambiental

A AUA surgiu na década de 70 nos EUA, por decorrência de uma necessidade das empresas de se precaverem contra acidentes com grandes impactos ambientais e de um crescente rigor da legislação. (Rovere; 1997, p. 3)

Voluntariamente as grandes empresas industriais passaram a incorporar no processo de administração uma função gerencial de controle ambiental, que, por sua vez, evoluiu para um sistema de gestão ambiental (SGA). Surge, portanto, a autoregulação ambiental, onde as empresas consideram, por si mesmas, os impactos ambientais das suas atividades. A AUA se apresenta como um dos instrumentos mais importantes dessa autoregulação, na medida em que o surgimento dos sistemas

de gestão ambiental passou a sistematizar a prática da auditoria ambiental como uma etapa no processo de aprimoramento contínuo, ou seja, as medidas necessárias à correção dos erros e à extinção dos pontos fracos passaram a ser rotina e a prevenção começou a se tornar a tônica. Por fim, surgem, os modernos certificados de qualidade empresarial (sistema ISO) e com eles a certificação ambiental (série ISO 14000⁴).

Rehbinder (1995, p. 3) ressalta que a AUA começa a fazer parte do processo gerencial da empresa como estratégia para determinar e tentar reduzir os riscos financeiros que podem se originar do não cumprimento da leis e regulamentos ambientais, bem como da responsabilidade civil por danos ambientais.

Uma primeira crítica que pode ser feita a esse mecanismo é que no sistema de conquista da certificação ambiental (ISO 14000) o que chamar-se-ia de “objetivos ambientais” das empresas seriam dispersos por estarem mais ligados a uma estratégia de mercado do que a um plano setorial de política ambiental. Assim, mesmo em face de uma AUA, pouco poder-se-ia estar fazendo para o sucesso de uma política ambiental local, regional ou nacional e até mesmo global. Ou seja, por detrás de um SGA, acompanhado por uma AUA, podem estar sendo perseguidos objetivos estritamente econômicos e mercadológicos, sem que a função ambiental faça parte da estratégia como um parâmetro para se atingir. Assim, a função ambiental, nesse esquema, seria vista apenas como um processo complementar.

Nesse sentido, os objetivos ambientais definidos pela empresa, ou pelo que demanda o sistema de certificação, podem não ser aqueles desejáveis pela sociedade, na medida em que os custos ambientais por ventura internalizados não sejam os custos sociais que deveriam.

A AUA voluntária, portanto, não seria um instrumento de gestão ambiental eficaz para que se atingisse um nível de poluição, considerada ótima do ponto de vista do bem-estar social. Destarte, poder-se-ia advogar como uma saída que a AUA fosse tornada obrigatória pelo Estado. Isso na suposição teórica de que assim ela teria mais chances de levar a que os objetivos sociais de qualidade ambiental fossem alcançados, pois contariam com a participação da população, seriam transparentes e repartiriam as responsabilidades políticas, ou sejam, teriam um caráter democrático.

Mas tal obrigatoriedade também teria pontos fracos: ignora gastos individuais das empresas para controlar e reduzir os impactos ambientais; impede a inovação tecnológica; acaba não alcançando os próprios objetivos de qualidade ambiental, por serem de difícil execução. (Rehbinder; 1995, p. 1).

Para tal suposto impasse Rehbinder (1995, p. 2) defende, como única solução que na autoregulação pela empresa ela conte com elementos de intervenção moderada por parte do Estado, que criaria um marco informativo e organizador destinado a promover o comportamento voluntário a favor de uma política ambiental proativa.

4. Para um detalhamento da estrutura da série ISO 14000 ver Rovere (1997, pp. 12/16).

Essa posição parece ser também a de Rovere (1997, pp. 9-10), quando defende uma integração de esforços e de interesses entre empresas, setor público e a sociedade no contexto do sistema de certificação (ISO 14000), na medida em as empresas que pretendem se certificar procuram atender aos requisitos da norma, legislação e dos regulamentos que lhe sejam aplicáveis. Ele considera, ainda, que (*in verbis*): *os órgãos ambientais, por sua vez, ao orientar e estimular as empresas a melhorarem seu desempenho ambiental, ao invés da tradicional função de comando-controle centrada na fiscalização anterior às normas voluntárias passam a acompanhar os resultados do autocontrole empresarial.* (p. 10)

3. A auditoria ambiental como política pública

Nos lugares onde a AUA surgiu e está mais adiantada (Estados Unidos, Europa e Canadá), ela continua sendo voluntária, com raras exceções de obrigatoriedade normalmente ligada a acidentes.

No Brasil, o sistema de certificação ambiental e, por conseguinte de AUA voluntária, tem avançado⁵, mas está longe de ser comparado com os citados países. Apesar disso e do fato de AUA não estar prevista como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em alguns estados e municípios (ES, MG, RJ, Santos e Vitória⁶) ela já é obrigatória para algumas atividades tidas como potencialmente poluidoras. No âmbito federal, há um projeto de lei de autoria do deputado Fábio Feldman, prevendo a obrigatoriedade de realização de auditorias ambientais em unidades cujas atividades causem impacto ambiental. (Projeto de Lei n° 3.160, de 1992).

Rovere (1997; p. 31) considera que as auditorias ambientais, assim como a avaliação de impactos ambientais (AIA), o licenciamento ambiental (LI) e o zoneamento ambiental (ZA) seriam instrumentos preventivos de política, planejamento e gestão ambiental.

Corrêa (1997, p. 20) reconhece, *ipsis litteris*, que *o monitoramento previsto em estudos de impacto ambiental poderá se processar mediante auditorias ambientais, ou mesmo que uma determinada auditoria possa balizar trabalhos futuros de E.I.A., mais completos e que visem obter a aprovação do Poder Público, o que, de fato, não exclui a coexistência simultânea de ambos os procedimentos.*

-
5. Maiores informações sobre o estágio atual da certificação ambiental no Brasil podem ser obtidas na Comitê Brasileiro de Certificação (CBC) do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), órgão vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio (MIC) e também na Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por intermédio do Grupo de Apoio à Normalização Ambiental - GANA (Rovere; 1997 pp. 11-12)
 6. ES: Lei n° 4.802/93 e Decreto n° 3.795-N/94; MG: Lei n° 10.627/92; RJ: Lei n° 1.898/91 e Deliberação CECA/CN n° 3.427/95; Santos: Lei n° 790/91; Vitória: Lei n° 3.968/93 (Rovere; 1997, p. 33)

Verifica-se, portanto, que ora se coloca a AUA como um instrumento autônomo de política ambiental, ora como complemento dos tradicionais instrumentos de comando e controle (Legislação, AIA, EIA, RIMA, ZA).

De pronto, identifica-se um problema que poderá ocorrer com essa regulamentação desordenada da AUA no Brasil: as empresas podem resolver transferir suas atividades para locais onde a AUA não é obrigatória, com sérias consequências na estrutura de renda das regiões afetadas.

Ademais, há dúvidas de que a AUA seja um instrumento de política ambiental autônomo. Ela melhor se encaixaria como um *mecanismo administrativo*⁷. A razão é que a sua implementação, enquanto política de gestão ambiental, requer que algum instrumento de comando e controle ou econômico já tenha sido implementado. Além disso, como ela vem sendo colocada, a AUA não obedeceria ao esquema dos “dois estágios” preconizados por Jacobs (1991, p. 119). Reputa-se que a política ambiental será atabalhoada se ela pretender influenciar a atividade econômica (segundo estágio) sem que sejam bem definidos os indicadores ambientais, ou seja o nível de proteção pretendido (primeiro estágio).⁸

O erro cometido por quem vê a AUA como uma panacéia para os problemas ambientais⁹ é não considerar que a política ambiental pode prescindir de uma racionalidade. Para a implantação da AUA compulsória, além da necessidade de que se conheça em profundidade o “modelo ambiental congente” (Corrêa, 1997, p. 12), ou seja a legislação ambiental e correlata, a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, bem como todos os instrumentos de gestão ambiental, há que desenvolver uma racionalidade que vincule de forma objetiva os meios aos fins, que por sua vez devem estar explícitos.

Sobre essa questão é conveniente transcrever, *ipsis litteris*, o pensamento de Rehbinder (1995, p. 2): *La incertidumbre sobre la existencia y el grado de riesgos ambientales, la complejidad de efectos potencialmente adversos causados por medidas de protección ambiental para la industria y el mercado laboral, el peligro de traslado de problemas ambientales de un sector ambiental a otro, la necesidad de alcanzar cambios estructurales de la economía, así como el sistema de valores en la sociedad - todos esos factores dificultan un política ambiental que se base en la racionalidad “medio para el fin” que es el paradigma de la regulación administrativa, así como el de los instrumentos económicos. Estos instrumentos requieren que*

7. Veja a a classificação de Baumol & Oates (1979, cap. 15) colocada na introdução deste ensaio.

8. Nas palavras de Jacobs (1991, p. 119): *Broadly, environmental-economic policy making can be thought of as a two-stage-process. The first stage is to set targets for the key environmental indicators. These targets define the level at which environmental capacity is to be protected. The second stage is then to influence economic activity in such a way that it does not exceed these targets. Various instruments must be used (such as taxes, regulations and government expenditure) which constrain the behaviour of individual and households.*

el Estado pueda, en mayor o menor medida, establecer claramente los objetivos de la política ambiental. Sin embargo, cuando la meta no sea más que una mera innovación de procesos y productos limpios sin indicar su manera, grado y término, falta la racionalidad convencional de la política ambiental. (grifou-se)

3.1. A Auditoria Ambiental Compulsória e as Entidades de Controle Externo

Além da mencionada auditoria ambiental legal ou compulsória, já se iniciou a discussão no Brasil da realização de AUA pelas entidades de controle externo¹⁰, os tribunais de contas - TCs.

Fala-se em “ecoauditoria” (Araújo; 1997, p. 112), “auditoria ambiental de contas” (Corrêa; 1997, p. 34) e até mesmo que “dada a atual crise dos órgãos de controle ambiental, o TCU é um órgão estatal que tem boas potencialidades para desenvolver um controle efetivo sobre a gestão ambiental” (Rovere; 1997, p. 42).

No trato dessa questão, verifica-se, de pronto, que há uma confusão sobre a função dos órgãos de controle externo. Confunde-se, por exemplo, a auditoria que os tribunais de contas fazem nos órgãos públicos de meio ambiente (MMA, IBAMA, SEEMA etc) com uma AUA que seria realizada numa unidade produtiva.

Mesmo considerando que a jurisdição dos TCs quase sempre se restringe a entes públicos, à primeira vista o que se vê é a possibilidade de que haja uma desordenada sobreposição de esforços.

Assim, por exemplo, não se descarta que numa mesma empresa pública (por exemplo, a Petrobrás) venham a se encontrar três equipes de auditores ambientais: (1) os auditores (contratados pela empresa ou credenciados) que estejam fazendo uma auditoria ambiental no âmbito do sistema de gestão ambiental da empresa com vistas a obter a certificação ambiental (ISO 14000); (2) os auditores do órgão ambiental ou por ele credenciados que estejam fazendo uma auditoria ambiental por força da imposição de lei municipal, estadual ou federal; e (3) os auditores do órgão de controle externo. Os embates metodológicos (para citar só estes) seriam esperados. Esse exemplo é caricatural, mas mostra um o risco (apenas um entre vários) que se corre ao se tomar a AUA como um instrumento autônomo de gestão ambiental, ou, pior, como uma panacéia ambiental,

Nem por isso, todavia, a atuação dos tribunais de contas em questões ambientais poderia ser descartada, mas é bom que se tomem cuidados, principalmente os relacionados aos custos que tantos instrumentos estatais possam estar in-

9. Alguns autores pesquisados conotam tal entendimento, a saber: Araújo (1997), Corrêa (1997), Machado (1995) e Rovere (1997).

10. O impulso definitivo para a realização da auditoria ambiental pelos órgãos de controle externo, em âmbito mundial, foi dado no XV Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (XV INCOSAI), realizado, na Cidade do Cairo em 1995, onde foi deliberado que tais entidades deveriam ter um papel mais efetivo nas questões ambientais. (Rovere; 1997, p. 40). O Tribunal de Contas da União, em sintonia com essa diretriz, expediu a Portaria n°

correndo *vis-a-vis* os resultados efetivos. Conforme afirma Jacobs (1991, p. 119) [na busca pelo desenvolvimento sustentável] *it is important to be clear what the costs are and who will pay them.*

Um bom exemplo de atuação de um órgão de controle externo que denota clareza quanto aos objetivos a serem alcançados vem do Canadá, país com grande tradição em conservação ambiental e considerado o mais avançado nas técnicas de auditoria integrada¹¹. O órgão de controle externo do Canadá (*The Office of The Auditor General*), conta com um “comissário” para assuntos de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. O que se destaca é que a sua atuação se dá em sintonia com os entes auditados, pois estes devem preparar estratégias e planos de desenvolvimento sustentável, os quais serão objeto de auditoria. Tal auditoria verificará se cada departamento atingiu os objetivos e planos estabelecidos por ele mesmo nas estratégias¹². Constata-se que há clareza de objetivos na ação do órgão de controle, bem como do que se espera dos auditados. Essa é uma condição *sine qua non* para que a ação dos órgãos de controle externo não se dê de maneira ineficaz.

Conclusão

A auditoria ambiental vem sendo utilizada pelas empresas dentro de um sistema de gerenciamento ambiental, onde se pretende atingir um padrão que lhes credencia a serem certificadas no sistema ISO 14000.

Paralelamente a essa autoregulação, no Brasil alguns governos estaduais e municipais já disciplinaram a auditoria ambiental de caráter obrigatório. No âmbito federal há uma lei em tramitação no Congresso Nacional apontando para o mesmo sentido.

Por outro lado, os órgãos de controle externo (os tribunais de contas) já iniciaram a discussão da estratégia de implementação das auditorias ambientais, nos mesmos moldes das demais citadas.

A auditoria ambiental vem sendo tratada como se fosse um instrumento autônomo de política ambiental.

Todavia, no esquema de classificação das políticas ambientais de Baumol & Oates (1991, p. 218), a auditoria ambiental melhor se encaixaria como um mecanismo administrativo (*administrative mechanisms*) e não como um instrumento de política (*policy instruments*). Essa taxonomia pode ser justificada quando se considera que a AUA está na dependência de que algum instrumento de comando e controle ou econômico já tenha sido implementado. Além disso, a auditoria ambiental *per se* pode não satisfazer a condição do primeiro estágio do processo de formulação da

383, de 05/08/98, onde define sua: *Estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PADF.* (maiores informações sobre essa questão podem ser acessadas na *home-page* do TCU: tcu.gov.br).

política ambiental (as metas de indicadores ambientais, ou o nível de proteção ambiental desejada), conforme definido por Jacobs (1991, p. 119).

Essa questão é melhor entendida quando se verifica que a auditoria ambiental pode apenas está retratando o momentâneo desempenho ambiental da empresa, ao verificar se ela está atendendo aos padrões ambientais estabelecidos nos critérios da auditoria. A sua efetividade enquanto mecanismo de proteção ambiental depende, portanto, de que ela esteja integrada a um sistema de gestão ambiental local, regional e nacional, para que os macro-objetivos da política ambiental se consolidem nas ações pontuais. Os que tratam a auditoria ambiental como um instrumento autônomo de gestão ambiental, vendo-a como uma panacéia ambiental, geralmente esquecem dessa questão de racionalidade.

Em todo caso, a aplicação da auditoria ambiental pelas empresas, de forma voluntária ou compulsória, é um poderoso instrumento auxiliar dos órgãos ambientais para que estes possam obter mais eficácia na gestão do meio ambiente.

Bibliografia

ARAÚJO, Marcos Valério de. "Auditoria Ambiental - Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público" *in Prêmio Serzedello Correa 1996: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, 1997. pp. 28-141.

BARATA, Martha Macedo de Lima. "Auditoria Ambiental Privada". *in Curso Sobre Auditorias Ambientais*. Curitiba: UNILIVRE, mimeo. 1996, pp. 12-24.

BAUMOL, William J. e OATES Wallace E. *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*. New Jersey: Prentice-Hall, 1979

BELLIA, Vitor . *Introdução à Economia do Meio Ambiente*. Brasília: IBAMA, 1996.

CORRÊA, Elizeu de Moraes. *Auditoria Ambiental: Guia Básico no Âmbito dos Tribunais de Contas*. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997.

DONAIRE, Denis. *Gestão Ambiental na Empresa*. São Paulo: Atlas, 1995.

JACOBS, Michael. *The Green Economy - Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*. London and Massachusetts: Pluto Press, 1991.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. "Auditoria Ambiental : Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável". *in Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. No. 0, 1995, pp. 73-82.

OFFICE of the Auditor General of Canada. *Auditing for Parliament*. Ottawa: Public Affairs Office of the Auditor General, 1998¹³.

ROVERE, Emílio Lebre *et al. Pesquisa em Auditoria Ambiental: Manual de Auditoria Ambiental*. Rio de Janeiro: LIMA/COPPE/UFRJ; v.1; 2v. 1997.

TISDELL, Clement A. *Economics of Environmental Conservation*, Londres e Nova York: ELSEVIER,

11. A chamada *comprehensive audit*, que compreende a verificação numa mesma auditoria dos aspectos legais, financeiros e operacionais de uma de um órgão ou programa governamental. TREVISAN, Auditores e Consultores. *Auditoria: Suas Areas de Atuação*. São Paulo: Atlas, 1996.

12. Maiores detalhes sobre a forma de atuação do órgão de controle externo do Canadá podem ser obtidas na página da internet do *Office of The Auditor General of Canada*: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/office.nsf/html/bodye.html>

ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU

**MPU – CÔMPUTO DE TEMPO PARA FINS DE ADICIONAL POR
TEMPO DE SERVIÇO E DE SERVIÇO PÚBLICO EFETIVO PARA
OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO SEM VÍNCULO COM
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Consulta

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo I - Classe III - Plenário

TC-011.746/97-1

Natureza: Consulta

Interessado: Haroldo Ferraz da Nóbrega (Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República)

Órgão: Ministério Público da União

Ementa: Consulta sobre a possibilidade de os membros do Ministério Público da União, que exerceram cargos em comissão, sem vínculo com a Administração Pública Federal, computarem o respectivo tempo para fins de adicional por tempo de serviço e de serviço público efetivo. Conhecimento. Resposta negativa à autoridade consulente em relação ao adicional por tempo de serviço. Tempo computado para fins de aposentadoria. Comunicação. Arquivamento.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da 2ª SECEX, com a qual se manifestaram de acordo o Diretor de Divisão Técnica e o Secretário de Controle Externo:

“Cuidam os autos de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República, Haroldo Ferraz da Nóbrega, por meio do Ofício PGR nº 668/97, dirigido ao Exmo. Sr. Presidente desta Corte, Ministro Homero Santos, sobre a possibilidade legal de os membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, fazerem jus, sobre esse tempo, ao adicional por tempo de serviço e, ainda, se esse tempo pode ser considerado como de serviço público efetivo.

2. A consulta reúne condições para o seu conhecimento, pois foi formulada por autoridade competente (art.216, inciso I, do Regimento Interno) e não versa sobre caso concreto.

3. O parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica, de que trata o § 2º do art. 216 do Regimento Interno, não acompanha os presente autos; entretanto, esse fato não impede o conhecimento da consulta, conforme depreende do texto regimental, **in verbis**:

“Art. 216

§ 2º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.”(grifei)

4. Passo, então, a analisar o tema objeto destes autos.

5. Em consulta formulada pelo TRT da 17ª Região, consubstanciada na Decisão nº 308 – Plenário, Ata nº 29/95, este Tribunal firmou o entendimento de que “o tempo de serviço prestado pelo servidor somente no exercício de cargo em comissão, sem vínculo efetivo, não é computável para efeito de adicionais por tempo de serviço – (anuênios), qualquer que seja sua natureza jurídica (Estatutária ou Celetista) e que somente a partir do momento em que o servidor se tornar titular de cargo de provimento efetivo, iniciar-se-á a contagem do tempo de serviço prestado, para os efeitos aqui perquiridos (Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, atuais Anuênios), desprezando-se para esse fim o tempo de serviço prestado antes da sua posse em cargo efetivo”.

6. Daí a ilação de que aos membros do Ministério Público aplica-se o entendimento supracitado, porquanto a Lei Complementar nº 75, de 20.05.93, não dispensou-lhes tratamento diferenciado, relativamente à questão ora abordada. Por outro lado, não há óbice ao aproveitamento do tempo de serviço, exercido em cargo em comissão, sem vínculo efetivo, para efeito de aposentadoria.

7. Ante o exposto, proponho a este Egrégio Tribunal:

7.1 conhecer da presente consulta para responder ao ilustre consulente que:

a) o tempo de serviço prestado pelos membros do Ministério Público somente no exercício de cargo em comissão, sem vínculo efetivo, não é computável para efeito de adicionais por tempo de serviço (anuênios ou quinquênios), qualquer que seja sua natureza jurídica (Estatutária ou Celetista), uma vez que a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, não dispensou-lhes, quanto a esse aspecto, tratamento diferenciado dos demais servidores públicos;

b) esse tempo, entretanto, pode ser aproveitado para fins de aposentadoria;

7.2 encaminhar cópia do Relatório, Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao ilustre consulente;

7.3 arquivar os presentes autos.”

2. Em razão da matéria suscitada na presente consulta, solicitei a audiência do Ministério Público junto a esta Corte que, por meio de Parecer da lavra do Procurador Ubaldo Alves Caldas, manifestou-se em consonância com a proposta da Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

A presente consulta preenche os requisitos previstos no art. 216 do Regimento Interno, merecendo, portanto, ser conhecida.

2. No tocante ao seu mérito, cabe separá-la em dois tópicos para fins de exame, de modo a permitir claro entendimento das questões suscitadas.

3. O primeiro ponto objeto de indagação pela autoridade consulente refere-se à possibilidade de os membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75/93, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, fazerem jus ao adicional por tempo de serviço sobre esse tempo.

4. Cabe salientar, inicialmente, que a mencionada Lei Complementar, de 20 de maio de 1993, em seu art. 224, § 1º, estabelece que “Sobre os vencimentos incidirá a gratificação adicional por tempo de serviço, à razão de um por cento por ano de **serviço público efetivo**, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com tempo de serviço público” (grifo nosso).

5. Anteriormente à edição da Lei Complementar nº 75/93, a matéria havia sido tratada na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que, em seu art. 50, inciso VIII, previa que poderia ser outorgada aos seus membros vantagem relativa à “gratificação adicional por ano de serviço, incidente sobre o vencimento básico e a verba de representação, observado o disposto no § 3º deste artigo e no inciso XIV do art. 37 da Constituição Federal”.

6. Vê-se, portanto, que a acepção da Lei nº 8.625/93 é mais abrangente do que a da Lei Complementar nº 75/93, uma vez que a mencionada Lei Ordinária faz menção, apenas, a ano de serviço, enquanto que o Estatuto do Ministério Público expressamente consigna ano de serviço público efetivo, ambas as expressões ao se referirem à gratificação adicional por tempo de serviço. Todavia, após a edição da mencionada Lei Complementar restringiu o legislador a referida gratificação a anos de **serviço público efetivo**.

7. Outro dispositivo legal que merece ser mencionado é o art. 287 da Lei Complementar nº 75/93 que estabelece que se aplicam subsidiariamente aos membros do Ministério Público da União as disposições gerais referentes aos servidores públicos, respeitadas, quando for o caso, as normas especiais contidas na referida Lei Complementar, ou seja, as disposições da Lei nº 8.112/90 são, então, subsidiariamente aplicadas.

8. Feitos os registros acima, ressalto que este Tribunal já se pronunciou em caráter normativo sobre a referida questão, com relação aos servidores públicos, conforme registrado pela Unidade Técnica, pois, em processo relativo à consulta formulada pelo TRT da 17ª Região sobre a possibilidade do cômputo, para efeito de anuênio, do tempo de serviço prestado em cargo de provimento em comissão por servidor que passou a ocupar cargo de provimento efetivo, respondeu nos seguintes termos (Decisão nº 308/95 – Plenário):

“8.1. que o tempo de serviço prestado pelo servidor somente no exercício de cargo em comissão, sem vínculo efetivo, não é computável para efeito de adicionais por tempo de serviço (anuênios), qualquer que seja sua natureza jurídica (Estatutária ou Celetista); e

8.2. que somente a partir do momento em que o servidor se tornar titular de cargo de provimento efetivo, iniciar-se-á a contagem do tempo de serviço prestado, para os efeitos aqui perquiridos (Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, atuais Anuênios), desprezando-se para esse fim o tempo de serviço prestado antes da sua posse em cargo efetivo.”

9. Temos, assim, que, em relação aos servidores públicos regidos pelo novo RJU, não restam dúvidas, pois, de que eles, na hipótese de terem ocupado tão-somente cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, não fazem jus ao adicional por tempo de serviço sobre esse tempo. Este é, inclusive, o entendimento expresso na doutrina de Ivan Barbosa Rigolin, em sua obra “Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis”, Editora Saraiva, 4ª edição, que, ao discorrer sobre o tema, registra: “Apenas o servidor efetivo tem direito ao anuênio. Servidor em comissão não faz jus, portanto, pela sistemática da L. 8112, ao adicional por tempo de serviço.”

10. Saliento, ainda, que, buscando no Regime Jurídico Único algumas definições, encontramos o art. 41, *caput*, que define remuneração como “o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei”. Seu § 1º estabelece que a “remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no art. 62”. O art. 62, por sua vez, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.527/97, dispõe que ao “servidor ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial é devida retribuição pelo seu exercício”. Por fim, o art. 67, também alterado pela citada Lei, ao tratar do adicional por tempo de serviço, estabelece que será “devido à razão de cinco por cento a cada cinco anos de **serviço público efetivo prestado à União**, às autarquias e às fundações públicas federais, observado o limite máximo de 35% incidente exclusivamente sobre o **vencimento básico do cargo efetivo**, ainda que investido o servidor em função ou cargo de confiança”.

11. As disposições legais acima referidas, em especial a contida no art. 67 do R.J.U., não catalogam o adicional por tempo de serviço como vantagem pertinente ao exercício do cargo comissionado. Logo, não fará jus ao referido adicional o servidor que não mantenha vínculo efetivo com a Administração Pública Federal.

12. A título de reforço à tese acima mencionada, oportuno trazer à colação pronunciamento do Ministério Público em Sessão de 25.03.93 da 2ª Câmara (Acórdão nº 40/93 - 2ª Câmara - TC 575.624/91-4), onde o então titular daquele órgão, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, manifestou-se nos termos abaixo, ressaltando-se que os argumentos permanecem válidos, uma vez que as alterações introduzidas na Lei nº 8.112/90 pela Lei nº 9.527/97 não afetam a essência do que se discute:

“Por derradeiro, escusamo-nos por não endossar o entendimento de que são devidos anuênios a ocupantes apenas de cargo em comissão, sem a titularidade de cargo efetivo, pois que o legislador dá tratamento diferenciado à questão da remuneração de um e outro cargo, consoante se infere do cotejo dos dispositivos que regem a matéria na Lei do Regime Único (cf. Lei nº 8.112/90, art. 41, ‘caput’ e § 1º, c/c art. 67). Daí a ilação de que o titular de cargo efetivo faz jus ao vencimento desse cargo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes, dentre as quais se destaca o Adicional por Tempo de Serviço, previsto no citado art. 67, enquanto o servidor investido apenas em cargo comissionado tem remuneração disposta de forma diversificada, não sendo contemplada, aí, a referida vantagem permanente, dada a natureza mesma do cargo declarado de livre nomeação e exoneração”.

13. Ressalto que todas as ponderações acima expostas, ainda que mencionem exhaustivamente a Lei nº 8.112/90, são válidas para a consulta que ora se examina, ante o conteúdo conceitual que encerram e o caráter subsidiário previsto no próprio Estatuto do Ministério Público da União.

14. Retornando ao objeto do primeiro ponto desta consulta, concernente ao texto específico do art. 224, § 1º, da Lei Complementar nº 75/93, ressalto que o referido dispositivo faz menção expressa a ano de **serviço público efetivo** para cálculo da gratificação adicional por tempo de serviço. Assim, importa que se delimite o exato sentido da expressão serviço público efetivo para definição de seu alcance.

15. Início considerações acerca do tema, portanto, conceituando serviço público efetivo. Para tanto, cito Celso Antônio Bandeira de Mello que em sua obra “Curso de Direito Administrativo”, 5ª edição revista e atualizada, Malheiros Editores, definiu que servidores públicos civis “são unicamente os servidores públicos (civis) da administração direta, das autarquias e das fundações públicas **ocupantes de cargos públicos**; excluídos, pois, os servidores empregados, isto é, os que a elas estejam vinculados por contrato, bem como os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e das fundações de direito privado acaso instituídas pelo Poder Público, pois todos estes são, igualmente, empregados, isto é, não titularizam cargos públicos”.

16. Os cargos públicos acima mencionados são criados por lei para provimento efetivo ou em comissão. Segundo definição do mesmo autor, cargos de provimento em comissão, que dispensam concurso público, “são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar *ad nutum*, isto é, livre-

mente, quem os esteja titularizando”. Já os cargos de provimento efetivo “são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez”.

17. Agregando às definições acima indicadas, trago a doutrina de Ivan Barbosa Rigolin, em obra já citada, que, ao tratar exatamente do termo serviço público efetivo contida no art. 67 da Lei nº 8.112/90, registra: “Vencimento é aquele conceito dado pelo art. 40, para efeito deste art. 67. Quanto a ‘serviço público efetivo’, não se deve interpretar esta expressão como referindo serviço público efetivamente prestado, mas serviço *em cargo de provimento efetivo*. Ou, de outro modo, a lei provavelmente mencionaria ‘efetivo exercício’”.

18. Logo, serviço público efetivo há de ser aquele prestado por servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo, não cabendo se falar, pois, em serviço público efetivo prestado por ocupante de cargo em comissão.

19. Em conclusão, portanto, no que toca à possibilidade de os membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75/93, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, fazerem jus, sobre esse tempo, ao adicional por tempo de serviço, entendo aplicar-se a jurisprudência já consolidada nesta Corte, mencionada no item 8 precedente, ante a inteligência conferida à expressão serviço público efetivo.

20. Extrapolando-se, todavia, esta primeira questão, para vê-la com outro enfoque, tem-se que, no período compreendido entre a edição da Lei nº 8.625/93 e da Lei Complementar nº 75/93, o comando legal expresso no art. 50, inciso VIII, da mencionada Lei Ordinária imprimia orientação mais genérica à matéria, fazendo valer, assim, o entendimento de que seriam computados anos de serviço, para efeito de adicional por tempo de serviço. Entendo que não quis, portanto, o legislador no texto da citada Lei Orgânica conferir aceção mais restrita à vantagem que se discute, pois, caso fosse sua intenção fazê-lo, explicitá-lo-ia, sem subterfúgios. Logo, no interregno compreendido entre as duas Leis mencionadas, em não havendo restrição na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e não sendo possível a aplicação subsidiária da Lei nº 8.112/90, uma vez que tal previsão somente passou a constar da Lei Complementar nº 75/93 (art. 287), o tempo de serviço prestado pelos membros daquele Órgão em cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, pode ser computado para fins de adicional por tempo de serviço.

21. Importa salientar que a Lei Orgânica do Ministério Público da União que vigorou anteriormente a Lei nº 8.625/93 – Lei nº 1.341/51 – estabelecia, em seu art. 96, que “No que for omissa a presente lei, aplicar-se-á o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União”. Logo, uma vez não revogado tal dispositivo quando da edição da Lei nº 1.711/52 – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União -, passou a valer para os membros do mencionado Órgão, no tocante ao adicional por tempo de serviço, as disposições desta última Lei. Portanto, na fase que antecedeu a edição da Lei nº 8.625/93, o comando também era genérico, ou seja, contava-se ano de serviço para cálculo do referido adicional, sem qualquer tipo de restrição a se efetivo ou em comissão.

22. Temos, pois, na história mais recente, três situações que devem ser consideradas para fins de cômputo de tempo de serviço para gratificação do respectivo adicional para os membros do Ministério Público da União, ressaltando-se, contudo, que sua contagem opera-se nos termos da legislação vigente, **aplicável à data em que deve produzir seus efeitos**, a saber:

a) antes da edição da Lei nº 8.625/93: computa-se para fins de adicional por tempo de serviço o período em que os referidos membros ocuparam tão-somente cargos em comissão, ainda que **sem vínculo efetivo** com a Administração Pública Federal;

b) após a edição da Lei nº 8.625/93 e antes da edição da Lei Complementar nº 75/93: idem;

c) após a edição da Lei Complementar nº 75/93: computa-se para fins de adicional por tempo de serviço apenas o período relativo aos anos de **serviço público efetivo**, nos termos de seu art. 224, § 1º.

23. Com relação ao segundo ponto objeto de indagação pela autoridade consulente - possibilidade de ser considerado como de serviço público efetivo o tempo em que membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75/93, exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal – entendo não serem necessárias maiores considerações, em razão de tudo o que acima expus. Ressalto, inclusive, que se, em uma situação hipotética, pudesse o referido tempo ser computado como de serviço público efetivo, valeria, então, para concessão de adicional por tempo de serviço.

24. Logo, o tempo em questão, ainda que não possa ser considerado como de serviço público efetivo, há que ser computado integralmente para os efeitos de aposentadoria, nos termos do art. 40 da Constituição Federal.

Ante o exposto, concordando com os pareceres emitidos nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

DECISÃO Nº 747/98 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC-011.746/97-1
2. Classe de Assunto: III- Consulta
3. Interessado: Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República
4. Órgão: Ministério Público da União
5. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas
7. Unidade Técnica: 2ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92, 1º, inciso XXIII, e 216 do Regimento Interno, conhecer da presente consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade;

1. Publicada no DOU de 16/11/1998.

8.2. responder à autoridade consulente que:

8.2.1. após a edição da Lei Complementar nº 75/93, os membros do Ministério Público da União, regidos pela mencionada Lei, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, não fazem jus, sobre esse tempo, ao adicional por tempo de serviço, haja vista que tal adicional é devido exclusivamente por ano de serviço público efetivo, nos termos do art. 224, § 1º, daquela Lei Complementar;

8.2.2. o referido tempo será computado para fins de aposentadoria;

8.3. remeter ao interessado cópia do Relatório e Voto que fundamentam a presente deliberação;

8.4. arquivar estes autos.

9. Ata nº 44/98 - Plenário.

10. Data da Sessão: 04/11/1998 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Carlos Átila Álvares da Silva, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Homero Santos
Presidente

Adhemar Paladini Ghisi
Ministro-Relator

**TRE/RS – PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS EM SÁBADOS,
DOMINGOS E FERIADOS A SERVIDORES OCUPANTES DE
CARGO EFETIVO OU EM COMISSÃO**
Pedido de Reexame

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe I - 2ª Câmara

TC- 625.238/95-8

Natureza: Pedido de Reexame

Interessado: Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul

Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul

Ementa: Pedido de Reexame de Decisão da 2ª Câmara, proferida em Sessão de 28.11.96 (Relação nº 029/96, Ata nº 43/96 – 2ª Câmara). Conhecimento e provimento parcial. Insustentação de determinações. Nova determinação ao TRE/RS estabelecendo sistemática a ser observada no pagamento de horas extras em sábados, domingos e feriados a seus servidores, ocupantes de cargo efetivo ou em comissão. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Presidente, em exercício, do TRE-RS, Desembargador Luiz Gonzaga Pila Hofmeister, contra Decisão da 2ª Câmara proferida em Sessão de 28.11.96, conforme Relação nº 029/96, inserida na Ata nº 43/96, Relator o eminente Ministro Iram Saraiva, hoje presidindo a 1ª Câmara.

2. Pela mencionada Decisão, adotada neste processo que cuida de Relatório de Auditoria realizada no TRE-RS, nas áreas de pessoal e concessões, determinou esta Corte ao citado Tribunal a adoção de diversas providências, tendo sido três delas objeto do presente recurso, a saber:

- correção do cálculo do Abono Especial da Lei nº 7.333/85, antes de transformá-lo em vantagem nominalmente identificada;

- que as horas trabalhadas pelos servidores ocupantes de Funções Comissionadas ou Cargos em Comissão em sábados, domingos e feriados, caso não compensadas, sejam remuneradas pelo pagamento de simples horas de trabalho e não como hora extraordinária, com base no inciso XV do art. 7º da CF, estendido aos servidores públicos pelo art. 39, § 2º da mesma Carta (Acórdão nº 089/96 – Plenário – Ata 24, de 19.06.96); e

- suspensão do pagamento de horas extras a servidores ocupantes de Função Comissionada ou Cargo em Comissão, durante os dias normais de trabalho, em razão do disposto no art. 19, § 1º, da Lei nº 8.112/90, alterado pelo art. 22 da Lei nº 8.270/91.

3. Com relação às demais determinações, informa o TRE-RS que deu cumprimento a todas, fazendo juntar os competentes esclarecimentos e documentos necessários, que poderão ser avaliados pelo Relator original, por ocasião do confronto com as contas do Tribunal relativas ao exercício de 1.995, uma vez que a juntada dos presentes autos já foi autorizada pela Decisão da 2ª Câmara acima referida.

4. O exame do presente recurso, a cargo da 10ª SECEX, ainda sob a orientação do Dr. Benjamin Zymler, hoje honrando esta Corte na qualidade de Ministro-Substituto, é bastante elucidativo, sendo conveniente, pois, a transcrição da sua manifestação, quando então Titular, para que se perceba os diferentes ponto de vista que o assunto comporta:

"I - Abono Especial da Lei nº 7.333/85

Manifesto minha anuência à proposta efetuada pela Srª. Analista e corroborada pelo Sr. Diretor da 1ª Divisão Técnica, contida no subitem 10.a, da instrução de fls. 170 a 175. Conforme demonstrado, em seus itens 04 a 07, a determinação constante da alínea 'e' do subitem 7.1, aprovada pela 2ª Câmara, na Relação nº 029/96 (correção do cálculo do Abono Especial da Lei nº 7.333/85, antes de transformá-lo em vantagem nominalmente identificada), perdeu seu objeto. A correção que se pretendia fosse efetuada refere-se à vantagem pessoal (o abono especial do § 2º do art. 1º da Lei nº 7.333/85 foi transformada em vantagem pessoal pela Lei nº 8.216/91) que não mais existe, visto que foi extinta pela Lei nº 9.421/96 (art. 12). Por isso, deve ser tornada insubsistente a determinação recorrida.

II - Pagamento de Horas Extras a Ocupantes de Cargo em Comissão

2. Em seguida, passo a examinar as determinações atacadas pelo recorrente que se referem a pagamentos de horas extras a servidores ocupantes de função comissionada ou cargo em comissão. Desde já, externo minha concordância com o entendimento predominante, no âmbito do Tribunal, de que ocupantes de cargos em comissão não fazem jus ao recebimento do adicional de horas extras. Essa, a propósito, foi a solução resultante da recente Decisão nº 534/97 - TCU - Plenário, de 20.08.97 (BTCU nº 52/97), exarada em processo administrativo. Foi decidido, então, que servidor do TCU, cedido para atuar em Comissão Parlamentar de Inquérito não tem direito a receber horas extras trabalhadas a partir do dia em que passou a exercer função comissionada.

3. Por ocasião desse julgamento, debateu-se exaustivamente a interpretação que se devia emprestar ao caput do art. 19 e ao seu § 1º da Lei nº 8.112/90, com redação dada pela recente MP nº 1.573, 29.08.97. O eminente Ministro-Relator HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO acolheu parecer da Consultoria Geral da Presidência do Tribunal, de onde se extrai que a submissão ao regime de integral dedi-

cação ao serviço de que fala a referida Lei excluiria o pagamento de adicional de horas extras a ocupantes de cargo em comissão. Podem tais servidores ser convocados a qualquer momento, sempre que houver interesse da Administração, sem que daí surja a obrigação de remunerá-los pelas horas excedentes às habitualmente trabalhadas.

4. O eminente Ministro-Revisor ADHEMAR PALADINI GHISI (único voto destoante) divergiu desse encaminhamento. Ressaltou que ‘não existe limitação constitucional quanto ao número de horas a serem trabalhadas diariamente, existe, sim, a determinação de que as horas trabalhadas acima da previsão contida no item XIII do art. 7º deverão receber remuneração diferenciada conforme o estipulado no item XVI do mesmo artigo’. Ficou comprovada, acrescentou, a situação excepcional e temporária exigida pelo art. 74 da Lei nº 8.112/90. Concluiu, ao final, que a possibilidade de se exigir dos servidores que ocupam cargo em comissão a prestação de horas de trabalhos superiores às que estão previstas no RJU não elide o direito que lhes confere a Constituição, de perceber pelas horas excedentes trabalhadas (..) respeitados os limites do art. 74 da Lei nº 8.112/90’.

5. A referida decisão administrativa consolidava entendimento que vinha se cristalizando no Tribunal. Conforme destacado pela CONGER, o Plenário, em sessão de 16.02.95, já havia determinado ao Sr. Secretário-Geral de Administração do TCU que anulasse autorização para prestação de serviços extraordinários aos servidores ocupantes de função comissionada lotados no Serviço de Administração Financeira, por incompatível com o regime de integral dedicação ao serviço, a que se refere o § 1º do art. 19 da Lei nº 8.112/90. No presente feito e em consonância com essa orientação, foi determinado ao TRE/RS a ‘suspensão de pagamento de horas extras a servidores ocupantes de Função Comissionada ou Cargo em Comissão, durante os dias normais de trabalho, em razão do disposto no art. 19, parágrafo 1º, da Lei nº 8.112/90, alterado pelo art. 22 da Lei nº 8.270/91’.

6. Contra tal determinação, insurgiu-se o Presidente em exercício daquele Tribunal da Justiça Eleitoral. Em sua peça de fls. 1 a 13, apresentou diversos argumentos - sintetizados pela Srª. Analista no item 08 de sua instrução (fl. 172 deste vol I) - que embasam o pedido de reforma da Decisão atacada. Considerando-se as referidas decisões, dever-se-ia, a primeira vista, manter a coerência entre a decisão a ser proferida nesse processo e aquelas exaradas nos mencionados processos administrativos. Entretanto, a despeito do panorama jurisprudencial acima traçado, o Tribunal admitiu solução distinta, ao examinar denúncia apresentada por Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União - SINDIJUS/DF, sobre irregularidades no pagamento de horas extras aos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores pelo TSE.

7. No Voto do eminente Ministro-Relator BENTO JOSÉ BUGARIN ficou registrado que ‘ocorreram excessos no pagamento de horas extras, não só aos detentores de cargo em comissão, como destacou o SINDIJUS/DF, mas também aos ocupantes de cargo efetivo, razão pela qual entendo que se deva efetuar recomendação a respeito’. Resolveu o Tribunal, a partir dessa denúncia, por meio da Decisão nº

028/97- TCU- Plenário, determinar ‘ao Tribunal Superior Eleitoral que observe, doravante, o limite legal para pagamento de serviço extraordinário, nos termos do disposto no art. 74 da Lei nº 8.112/90’. Assim sendo e considerando-se que o contido nos votos integra as decisões do TCU, pode-se concluir que foi admitido como legal o pagamento do adicional por horas extras prestadas aos servidores ocupantes de cargo em comissão, desde que não excedam os limites do citado artigo.

8. Em síntese, adoto o entendimento mais recorrente, no âmbito do TCU, no sentido de que é vedado o pagamento de horas extras aos servidores ocupantes de cargo em comissão ou de função comissionada. O regime de integral dedicação ao serviço, em princípio, excluía a remuneração adicional por serviços prestados além da jornada habitual de trabalho. No caso concreto, porém, com vistas manter desejável uniformidade (na mesma linha de raciocínio da Sr^a. Analista - vide item 08.4, em fl. 173 do vol I) entre determinações dirigidas a órgãos da Justiça Eleitoral, em caráter de excepcionalidade, entendo que se deva admitir o pagamento de horas extras a tais servidores, em conformidade com Decisão nº 028/97. A ‘peculiaridade da Justiça Eleitoral em determinadas épocas (período de eleições)’ justificaria a remuneração dos referidos funcionários comissionados por horas trabalhadas além do expediente normal de 40 horas semanais.

III - Limites na Prestação de Horas Extras

9. O exame da forma adequada de remuneração de horas extras prestadas em sábados, domingos e feriados pressupõe a verificação dos limites de prestação de serviços além da jornada normal de trabalho. Registro, inclusive, que a Sra. Analista, ao buscar a homogeneização das decisões do Tribunal, reproduziu a determinação imposta ao TSE, por meio da Decisão nº 028/97 - TCU - Plenário, em que estava expressa a obrigatoriedade de obediência ao estabelecido no art. 74, da Lei nº 8.112/90 (máximo de 2 horas extras por jornada). Além disso, deve-se considerar que o inciso XV do art. 7º da Constituição, combinado com o parágrafo 2º de seu art. 39, estabelece como direito do servidor público o “repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos”. Contudo, a realidade da Justiça Eleitoral, em épocas de eleições, pode justificar, inclusive, a extrapolação desses limites.

10. A propósito do tema, importa destacar que no TC - 006.905/95-1, o eminente Presidente do TSE ataca a referida Decisão nº 028/97 - TCU - Plenário. Alegou impossibilidade de observar tal limite, sob pena de solução de continuidade dos pleitos eleitorais. Por se tratar de matéria conexa a que ora se examina, não posso deixar de mencioná-lo. Especialmente em razão da uniformidade de tratamento que se pretende conferir aos órgãos da Justiça Eleitoral. Essa investigação é oportuna também em razão de haver o Tribunal admitido, na determinação recorrida, o pagamento de horas extras prestadas, inclusive, em dias de repouso semanal remunerado. Determinou que deveriam ser as horas extras prestadas em sábados, domingos e feriados pagas como simples horas de trabalho. É possível inferir que daí resultou autorização tácita para prestação de serviços em dia que haveria proibição de trabalhar.

11. Buscarei, em seguida, interpretar sistematicamente as normas constitucionais que importam para a solução da presente questão. Conforme ensinamentos de Carlos Maximiliano em *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Editora Forense, RJ. - 1979, 9ª edição, p. 128, 'O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos, constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada um em seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos'. E continua : 'Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço'.

12. Como já disse acima, as circunstâncias materiais verificadas em períodos eleitorais podem justificar a extrapolação dos limites mencionados no item 9 acima. Nessas ocasiões, pode surgir verdadeiro conflito entre princípios e normas constitucionais. De um lado, a garantia do repouso semanal remunerado. Do outro, a efetividade do princípio republicano e do regime democrático. Em situação extrema, como deve se portar o gestor público? Obedecer ao limite constitucional que veda o trabalho em repouso semanal remunerado e também ao limite legal de 2 horas extras por jornada (art. 74 da Lei nº 8.112) ? Utilizar toda a força de trabalho disponível, mesmo desrespeitando tais limites, e garantir a realização dos pleitos eleitorais ?

13. Dentro da perspectiva de interpretação sistemática, examino os diversos preceitos que condicionam a resposta à questão seguinte : os limites estabelecidos pelo inciso XV do art. 7º, combinado com o § 2º do art. 39 da CF e o do art. 74 da Lei nº 8.112/90 são intransponíveis ? Parece-me que não. Exatamente porque deve o administrador público envidar todos esforços para garantir a realização de eleições bem organizadas, confiáveis. No dizer de José Afonso da Silva em seu *Cursos de Direito Constitucional Positivo*, SP. - 1993, 9ª edição, p.95, 'a forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (..), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governo da República e eleições periódicas por tempo limitado ..'. Tem-se, inclusive, que 'o voto direto, secreto, universal e periódico' (inciso II, § 4º, art. 60 da CF) é cláusula pétrea na atual Constituição.

14. Concluo, portanto, que, em princípio, deve todo administrador público respeitar os limites expressos na Constituição e na Lei nº 8.112/90 para a prestação de serviço extraordinário. Não deve admitir, portanto, que haja trabalho durante o repouso semanal remunerado, nem que sejam extrapoladas as 2 horas excedentes por jornada de que trata o art. 74 da referida Lei. Mesmo a Justiça Eleitoral estaria sujeita a obedecer tais restrições, devendo buscar respeitá-las dentro do possível. Caso entretanto, em razão de intransponíveis contingências e exclusivamente em períodos de eleições, poderá a autoridade administrativa da Justiça Eleitoral conceber a prestação de serviços extraordinários nos mencionados períodos. Ressalvo,

porém, que deva sempre motivar os respectivos atos, quando for inviável atender às restrições constitucional e legal.

IV - Horas Extras em Sábados, Domingos e Feriados

15. Considerando válida a premissa estabelecida no item anterior, passo a abordar a questão da remuneração de horas extras prestadas em sábados, domingos e feriados, por servidores que ocupam cargo em comissão. Relembro que a Decisão impugnada estabeleceu *‘que as horas trabalhadas pelos servidores ocupantes de Funções Comissionadas ou Cargos em Comissão em sábados, domingos e feriados, caso não compensadas, sejam remuneradas pelo pagamento de simples horas de trabalho e não como hora extraordinária, com base no inciso XV do art. 7º da CF, estendido aos servidores públicos pelo art. 39, parágrafo 2º da mesma Carta (Acórdão 089/96 - Plenário - Ata 24, de 19.06.96)’*. A proposta da Sr^a. Analista, ratificada pelo Sr. Diretor da 1ª Divisão Técnica, manteve o mesmo conteúdo, alterando-lhe levemente a redação (subitem 10.b.g - fl.175 deste vol. I). Divirjo, com as devidas vênias, desse encaminhamento.

16. Início ressaltando que a forma de remuneração de horas extraordinárias prestadas é matéria reservada à lei. Ocorre que, ao se cotejar os arts. 73 e 74 da Lei nº 8.112/90, é possível concluir que apenas as horas que excedem às da jornada normal de trabalho devem ser remuneradas com 50% de acréscimo. Nada há sobre qual deva ser a remuneração das horas extras prestadas em dias em que não há jornada de trabalho. Essa omissão, registro, não faculta à Justiça Eleitoral constituir o direito por meio do estabelecimento de regras inovadoras sobre a matéria, consubstanciadas em Resolução do TSE. A despeito disso, conforme consta do recurso ora examinado, regulamentou-se que as horas extras trabalhadas em sábados são remuneradas com acréscimo de 80% e as em domingos e feriados com acréscimo de 100% em relação às horas normais de trabalho (fls. 9 e 10 deste vol. I).

17. Uma vez que a prestação de serviços nos dias de repouso remunerado pode ser considerada lícita, nos casos em que princípios constitucionais maiores estejam em jogo, e que o ordenamento não contém regra específica para solução da presente questão, só há um caminho a ser percorrido: utilizar a forma de integração de lacunas que o próprio direito positivo elegeu. Consoante o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, *‘Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito’*. Essa norma não está restrita à matéria de natureza cível. Fornece meio de integração para os diversos ramos de Direito. Certo é que, em certas áreas do direito, é vedada a analogia. Em matéria penal não se admite a condenação de réu por meio da analogia. O mesmo pode ser dito, em relação ao Direito Tributário, sobre a criação de impostos. Essas áreas são permeadas pela reserva absoluta da lei (lei formal).

18. Em relação ao direito administrativo, importa transcrever a lição de Alberto Xavier, em *Os Princípios da Legalidade e da Tipicidade da Tributação*, S.P., Ed. RT, 1978, p. 29 a 31, quando discorre sobre os princípios da legalidade no Direito Tributário: *‘Como atrás já se sustentou, o Direito Administrativo brasileiro exige uma reserva da lei no que respeita à criação de deveres - de conteúdo positivo ou nega-*

tivo, isto é, à ‘obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa’ a que se refere o § 2º do art. 153 da Constituição (inciso II do art. 5º da atual Constituição). De tal modo que a atividade administrativa que não consista na criação de limites à liberdade pessoal ou patrimonial dos súditos apenas se encontra submetida à regra da *preeminência da lei*. E prossegue : ‘O rigor do princípio da legalidade administrativa no Direito brasileiro não vai, porém, às suas últimas conseqüências, que só atingem o campo do (.) Direito Tributário. (..) no Direito Administrativo a reserva (..) é apenas uma *reserva relativa*.’

19. Assim sendo, não há nada que impeça buscar na analogia a definição do valor das horas extras a serem pagas aos servidores do TRE/RS em domingos e feriados. Poder-se-ia optar por recorrer ao próprio art. 73 da Lei nº 8.112/90, para concluir que essas horas deveriam ser remuneradas com 50% de acréscimo em relação à hora normal de trabalho. Parece-me, porém, que o Direito do Trabalho, em normas positivadas e enunciados de Jurisprudência, oferece alternativa mais adequada. Fornece solução que considera as peculiaridades da prestação de trabalho em dias de repouso remunerado ou em dias a eles equiparados. Recorrer-se-á, logo a seguir, à analogia *iuris*, que se ‘estriba num conjunto de normas, para extrair elementos que possibilitem sua aplicabilidade ao caso concreto não contemplado, mas similar’ (Maria Helena Diniz - Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada, Saraiva, 1996, SP, 2ª edição, p. 111 e 112).

20. A Lei nº 605, de 05.01.49, dispõe em seu art. 1º que ‘Todo empregado tem direito ao repouso semanal remunerado, de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas, preferentemente aos domingos e, nos limites das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local’. O art. 9º da mesma Lei prescreve que ‘Nas atividades em que não for possível, em virtude das exigências técnicas das empresas, a suspensão do trabalho, nos dias feriados civis e religiosos, a remuneração será paga em dobro, salvo se o empregador determinar outro dia de folga’. Ante a existência dessas normas e o impedimento de se suprimir o repouso semanal remunerado, o STF sumulou o entendimento (Súmula nº 461) de que, a título de indenização, ‘É duplo, e não triplo, o pagamento de salário nos dias destinados a descanso’.

21. É fácil notar que esses preceitos normativos e o comando jurisprudencial referem-se a situações fáticas bastante similares à que ora se examina. Por isso, é possível deles extrair solução adequada ao presente caso (definição do valor a ser pago por hora extra em domingos e feriados), para o qual deixou a lei de fornecer soluções específica. Nisso, a propósito, consiste a analogia : ‘aplicar, a um caso não contemplado de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma norma prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado’, consoante Maria Helena Diniz, na mesma obra citada no item 19 supra (p.108). Dessa forma, é possível concluir que os servidores da Justiça Eleitoral, ocupantes ou não de cargo em comissão, fazem jus ao recebimento de horas extras remuneradas em dobro, em relação à hora normal de trabalho.

22. A remuneração das horas extras trabalhadas nos sábados merece outro tratamento. Em razão do que prevê o inciso XV do art. 7º da Constituição e devido à ausência de norma específica que estipule dia diverso como sendo de repouso semanal remunerado, considero que esse dia seja o domingo. Sábado, portanto, não pode ser também considerado como tal. Caso contrário, estar-se-ia admitindo a existência de dois dias de descanso remunerado por semana, o que contrariaria o citado dispositivo constitucional. Assim sendo, embora não haja rotineiramente expediente aos sábados nos Tribunais Judiciários, parece-me correto considerar que as horas extras prestadas nesse dia devam ser remuneradas como as horas extras prestadas em dias normais de trabalho. Com 50% de acréscimo, em relação à remuneração da hora normal de trabalho, nos termos do art. 73 da Lei nº 8.112/90.

23. É possível, devo dizer, questionar-se a recorrência a esse dispositivo legal para solucionar a questão em tela, a partir de exame conjunto dos arts. 73 e 74 da Lei nº 8.112/90. Poder-se-ia, em interpretação restritiva, entender que o adicional de 50% mencionado no art. 73 refere-se tão-só às horas que extrapolam a jornada normal de trabalho a que se refere o art. 74. Nessa hipótese e por não haver nos Tribunais, em regra, jornada de trabalho no sábado, poder-se-ia concluir impróprio recorrer à regra contida no primeiro desses artigos. Daí resultaria a necessidade de buscar, no Direito do Trabalho, novamente por analogia, solução mais adequada. O debate acerca de qual dessas teses deve prevalecer, todavia, se revelaria inócuo, visto que ambas forneceriam o mesmo resultado final. Tanto o Direito do Trabalho (conforme § 1º do art. 59 da CLT e ante a ausência de norma legal que preveja o valor da hora extraordinária) como a Lei nº 8.112/90 (art. 73) conduzem à conclusão de que a hora extra em sábados deva sofrer 50% de acréscimo sobre a remuneração da hora normal.

V - Controle da Remuneração das Horas Extras

24. O presente recurso revela a atuação do TCU exercendo sua competência constitucional de controlar a legalidade e economicidade dos atos dos gestores públicos. Verificou-se, no curso da presente instrução, que as contingências dos processos eleitorais justificam tratamento diferenciado (pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargo em comissão) pelos tribunais da Justiça Eleitoral. Entendi, inclusive, ser possível a extrapolação dos limites constitucional e legal (inciso XV do art. 7º, c/c o § 2º do art. 39 da CF e art. 74 da Lei nº 8.112/90) para ocupantes de cargo em comissão ou função comissionada - e também para servidores de cargo efetivo. Isso, contudo, não exonera os gestores da Justiça Eleitoral de otimizar a utilização de seus recursos humanos, sem prejuízo para o processo eleitoral. Nessa linha de raciocínio, com suporte no inciso IV do art. 71 da CF, seria conveniente a realização de auditoria com intuito de verificar a eficácia e eficiência dos controles formais na prestação de serviços extraordinários, nos Tribunais da Justiça Eleitoral, em períodos de eleição.

VI - Proposta de Encaminhamento

25. Em face do exposto, proponho que :

I - seja o presente pedido de reexame conhecido;

II - no mérito, lhe seja dado provimento parcial para:

a) tornar insubsistente a determinação contida na alínea 'e' do subitem 7.1 da instrução da Unidade Técnica aprovada pela Decisão ora atacada (vide item 1);

b) reconhecer a possibilidade de pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargo em comissão - na mesma linha da Decisão nº 028/97 - TCU - Plenário - e, em consequência, tornar insubsistente a determinação contida na alínea 'g' do subitem 7.1 da instrução mencionada no item anterior (itens 2 a 8);

c) considerar ilegal a estipulação, por intermédio de Resolução do TSE, dos valores de remuneração de horas extras prestadas em sábados, domingos e feriados (item 16), em discordância com o que se extrai do ordenamento positivo (ver subitem 25.II.d.1) ;

d) determinar ao TRE/RS :

d.1) que remunere as horas extras prestadas : a) em sábados, com valor idêntico ao das horas extras de dias normais de trabalho (valor 50% superior ao da hora normal de serviço); b) em domingos e feriados com valor 100% superior ao da hora normal de serviço (itens 16 a 23);

d.2) que envide esforços para não extrapolar o limite de 2 horas extras por jornada, estipulado pela Lei nº 8.112/90, e para assegurar o gozo do repouso semanal remunerado de que trata o inciso XV do art. 7º da CF (itens 9 a 14);

d.3) que, ante a impossibilidade de observância das restrições referidas no item anterior, o seu Presidente motive o respectivo ato administrativo, deixando claro as razões que o impedem de cumprir os preceitos contidos nas normas constitucional e legal (item 14);

III - o Tribunal avalie a conveniência e oportunidade de incluir, em sua programação, auditoria para a avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle da prestação e pagamento de horas extras nos órgãos da Justiça Eleitoral, em épocas de eleição (item 24).”

5. O Ministério Público, em intervenção regimental, por meio de Parecer da lavra da respeitada Procuradora Maria Alzira Ferreira, após ressaltar as alterações introduzidas no art. 19 da Lei nº 8.112/90, com a edição das Leis nºs 8.270/91 e 9.527/97, e com suporte em doutrina, discorda do entendimento do então Secretário de Controle Externo da 10ª SECEX, concluindo:

“14. Pelo exposto, o parecer é no sentido de que o serviço extraordinário deve ser remunerado na forma estabelecida nos arts. 19, 73 e 74 da Lei nº 8.112/90, e que aos servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança não cabe o pagamento do referido adicional.

15. Por fim, entendemos que o regime de compensação, quando obedecido o limite da carga horária semanal, respeitando-se, ademais, o intervalo de descanso suficiente, é compatível com a disposição constitucional que faculta a compensação de horários (art. 7º, XIII, da CF/88).”

É o Relatório.

VOTO

Registro, de início, que o presente Pedido de Reexame foi interposto tempestivamente, merecendo, portanto, nos termos dos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, ser conhecido.

2. No tocante ao mérito das questões atacadas neste Recurso, a primeira, relativa ao cálculo do Abono Especial da Lei nº 7.333/85 para transformação em vantagem nominalmente identificada, perdeu seu objeto, pois, com a edição da Lei nº 9.421/96, a referida vantagem deixou de existir.

3. A segunda, referente ao pagamento de horas extraordinárias a ocupantes de cargo em comissão ou função comissionada, encerra controvérsias, razão pela qual me permito tecer algumas considerações.

4. Menciono, inicialmente, que, por ocasião da apreciação pelo Plenário do processo administrativo a que fez referência o então Secretário da 10ª SECEX (TC 008.184/97-6, Decisão nº 534/97 – Plenário, Sessão Extraordinária de caráter reservado de 20.08.97, BTCU nº 52/97), deixei consignado no Voto Revisor que apresentei o meu entendimento acerca da matéria. Apesar de não ter sido a minha posição vencedora naquela oportunidade, permito-me transcrever aqui o mencionado Voto, haja vista aplicar-se ao presente caso e por aproveitar ao entendimento que ora passarei a expor:

“Peço vênia ao ilustre Ministro-Relator para discordar em parte do voto e decisão apresentados por S.Ex.^a no sentido de conferir ao servidor Paulo Antônio Fiuza o pagamento das horas extras efetivamente prestadas junto à Comissão Parlamentar de Inquérito dos Títulos Públicos somente até a sua posse em função comissionada. O nobre Par embasa o seu posicionamento para indeferir horas extras ao servidor, enquanto ocupante de função comissionada, no §1º do art. 19 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei nº 8.270/91.

2. O dispositivo legal acima citado é do seguinte teor:

‘Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.

§1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança é submetido ao regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

.....’

3. Deixo transvazados abaixo os ensinamentos do mestre administrativista IVAN BARBOSA RIGOLIN in Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis (editora Saraiva, 3ª edição, atualizada, pg. 60/62).

‘Obriga-se pelo art. 19 cada servidor a prestar até quarenta horas semanais de trabalho, o que significa cinco dias de oito horas cada, bem conforme a tradição do serviço público brasileiro, encampada até mesmo pela Constituição Federal, art. 7º, XIII.

.....

Observa-se que os cargos de provimento em comissão (ou cargos em confiança) também têm carga horária fixada da L. 8.112, que é de quarenta horas, e esta rigidez, francamente, revela-se utópica diante da realidade da Administração, porque as atribuições do cargo em comissão refogem completamente à rigida rotina e à dedicação horária fixa do servidor efetivo. Com efeito, as atribuições dos servidores de confiança não permitem exigir-lhes permanecerem oito horas por dia dentro da repartição onde tenham exercício, numa rotina de trabalho muito própria a servidores burocráticos cuja presença física seja necessária a todo tempo; ou, de outro modo, não existiriam cargos em comissão. Cargos em comissão são aqueles de direção, de chefia, mas também de representatividade da autoridade superior, que exige deslocamentos constantes, comparecimentos a outros órgãos, a festividades, a inaugurações, a conclaves técnicos e muitas vezes políticos, que em tudo excepcionam o regime normal de trabalho do servidor efetivo.

Não tem, então, a mínima aplicabilidade – senão como tentativa de excepcional cuidado – a previsão do §1º do art. 19, até por contradição vocabular. ‘Integral dedicação ao serviço’ todo servidor deve à Administração, não apenas aqueles em comissão. Convocado, todo servidor pode ser, a qualquer tempo, pela Administração para o fim legítimo que for, por simples poder hierárquico. Esta previsão dá a idéia de que o servidor em comissão deve trabalhar quarenta horas por semana em algum lugar, podendo ser convocado quando houver interesse da Administração. Percebe-se que o legislador hesitou entre deixar o ocupante do cargo em comissão inteiramente livre no desempenho de seu trabalho e prendê-lo expressamente, com todas as letras, ao regime de quarenta horas, que lhe é totalmente impróprio e inadequado.

Um só efeito, para que se tenha noção da impropriedade de se pretender que o servidor em comissão preste quarenta horas semanais de trabalho, é o de que se precisará, nesse caso, considerar hora extraordinária toda aquela que exceder a esse tempo. Como o servidor em comissão muitas vezes trabalha à noite ou em fins de semana, conforme exijam a estatura e as próprias atribuições do seu cargo, deveria a Administração, nesses casos, pagar-lhe horas extraordinárias, acrescidas de pelo menos 50%, cf. CF/88, art. 7º, XVI, somadas ao acréscimo por trabalho noturno e àquele eventualmente existente no regime estatutário federal por serviço prestado em fim de semana, sempre que se exceda a carga de 40 horas, máxima, prevista no caput. Feito isso, logo se constata a absoluta inadequação do dispositivo, cujos efeitos decerto não foram admitidos pelo legislador federal, nem sequer suspeitados mesmo após o evento da Lei nº 8.270/91.’

4. Embora à primeira vista pareça incongruente buscar subsídios em doutrina contrária ao intento a que me proponho, as argumentações apresentadas pelo Professor Rígolin para a interpretação conferida ao art. 19 do RJU dão, me parece, o necessário respaldo à orientação a que me conduzo neste Voto.

5. O servidor, em questão, não foi designado para compor a equipe técnica deste Tribunal para auxiliar os trabalhos da CPI em virtude da função comissionada que ocupava. Ao contrário, sequer era detentor de qualquer função, e somente veio a ser nomeado e a tomar posse quando já se achava à disposição do Senado Federal. O que determinou a designação do servidor foram seus conhecimentos técnicos correspondentes às necessidades do assessoramento que se impunha. Não estava o servidor exercendo atividades de representatividade ou excedendo as horas previstas no RJU em razão da função comissionada que ocupava e, nesse caso, descaracteriza-se a situação descrita pelo mestre Rigolin no sentido de generalizar a impropriedade de se atribuir remuneração às horas extraordinárias trabalhadas pelos servidores ocupantes de função comissionada.

6. Ademais, estabelece o art. 74 quanto ao adicional por serviço extraordinário:

‘Art. 74. Somente será permitido serviço extraordinário para atender as situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada.’

7. Vale dizer que não basta ao servidor, exercendo ou não função comissionada, permanecer fora de seu horário habitual de trabalho na repartição para que as horas excedentes trabalhadas sejam remuneradas como serviço extraordinário. Necessário se faz que a situação se revista de dois atributos: seja excepcional e temporária; outrossim, deverá existir autorização superior para que o serviço seja considerado extraordinário e por conseguinte remunerado.

8. Ora, no caso em exame, a excepcionalidade e a temporalidade se fazem presentes na própria missão a que foram designados os interessados, uma vez que a Comissão Parlamentar de Inquérito reúne esses requisitos. Quanto à autorização superior para a execução de serviços extraordinários me parece superada uma vez que se cogita neste processo, apenas, do pagamento das horas extras excedentes às previstas na Portaria nº 61/96 deste Tribunal, e, ainda assim, não se está infringindo o art. 74 do RJU, quanto ao número de horas extras trabalhadas.

9. A Constituição Federal dispõe no Capítulo ‘Dos Direitos Sociais’ em seu art. 7º, itens XIII e XVI, aplicável aos servidores públicos conforme prevê o art. 39, § 2º, o que se segue:

‘Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.....
XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução de jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

.....
XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;’

10. Como se pode verificar do transcrito acima, não existe limitação constitucional quanto ao número de horas extras a serem trabalhadas diariamente; existe, sim, a determinação de que as horas trabalhadas acima da previsão contida no item XIII do art. 7º deverão receber remuneração diferenciada conforme o estipulado no item XVI do mesmo artigo.

11. Outro enfoque, que me permito deixar consignado neste Voto Revisor, relaciona-se ao Capítulo II do RJU que dispõe sobre as vantagens que podem ser atribuídas ao servidor. O art. 49 estabelece que além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: indenizações, gratificações e adicionais. Constituem indenizações ao servidor, de acordo com o art. 51: ajuda de custo, diárias e transporte. Ajuda de custo destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente. Diárias é o valor a que faz jus o servidor para cobrir as despesas de pousada, alimentação e locomoção urbana, quando se afastar da sede em caráter eventual ou transitório, para outro ponto do território nacional. Indenização de transporte é o numerário concedido ao servidor que realizar despesas com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo. A todas essas indenizações o servidor que exerce função comissionada faz jus. As gratificações e adicionais estão previstas no art. 61 e são as seguintes: gratificação pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; gratificação natalina; adicional por tempo de serviço; adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; adicional pela prestação de serviço extraordinário; adicional noturno; adicional de férias e outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho. Cada gratificação atribuída ao servidor possui o seu fato gerador próprio e a percepção de um adicional ou uma gratificação não exclui a possibilidade de percepção de outra vantagem de natureza distinta. Assim que o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento recebe uma gratificação pelo seu exercício, assim como tem direito à gratificação natalina, adicional por tempo de serviço, adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, adicional noturno, adicional de férias. E por que não o adicional pela prestação de serviço extraordinário?

12. O fato de que as responsabilidades atinentes ao servidor que exerce função comissionada, por si só, possam exigir, eventualmente, horas de trabalho superiores às que são previstas pelo RJU, ou que de acordo com o interesse da Administração possa ser convocado até em fins de semana ou horários diversos daqueles estipulados para o exercício de suas atribuições habituais, não elide o direito que lhe confere a Constituição, de perceber pelas horas excedentes trabalhadas, independentemente dos valores que já lhe são atribuídos pelo exercício regular de uma função comissionada, desde que se enquadre nas disposições contidas no art. 74 da Lei nº 8.112/90.”

5. Ressalto, inicialmente, que a alteração introduzida no §1º do art. 19 da Lei nº 8.112/90, pela Lei nº 9.527/97, refere-se à inclusão, no citado dispositivo, logo após a menção à submissão do ocupante de cargo em comissão ou função de confiança a regime de integral dedicação ao serviço, da observância à situação prevista no art. 120 do RJU, qual seja: “O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.”

6. Permito-me afirmar que a citada alteração vem reforçar a idéia que apresentei no Voto Revisor transcrito no item 4 retro, pois entendo que o sentido de regime de integral dedicação ao serviço, a que se refere o §1º do art. 19 da Lei nº 8.112/90, tem estreita relação com a dedicação ao exercício de apenas um cargo, ou seja, diz respeito à exclusividade devida pelo servidor ao cargo que ocupa, ressalvados os casos indicados no art. 120 da referida Lei. Assim, ao contrário do entendimento defendido nos autos pelo então Secretário da 10ª SECEX e pela Representante do Ministério Público, e ainda pelo mestre administrativista Ivan Barbosa Rigolin, em sua obra *Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis*, já mencionada neste Voto, não estaria o legislador a exigir do ocupante de cargo em comissão ou função comissionada que, obrigatoriamente, dedicasse todo o seu tempo ao exercício do cargo.

7. Considero pertinente, neste ponto, trazer da doutrina ensinamentos acerca da matéria para que seja possível melhor apresentar o entendimento que defendo, bem como valer-me das regras de hermenêutica para interpretar os dispositivos legais aplicáveis. Assim, adotando o mesmo caminho utilizado pelo então Secretário da 10ª SECEX para proceder à interpretação dos mencionados dispositivos, recorrerei à doutrina trabalhista consagrada. Faço isto pois se, na nova ordem constitucional, foram os referidos direitos estendidos ao servidor público, nada mais oportuno do que valer-me dos ensinamentos que, historicamente, vêm norteando as diversas interpretações acerca da matéria. Aliás, como afirma Carlos Maximiliano, em sua obra *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Editora Forense, já citada no Relatório precedente:

“Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram; verifica-se o nexa entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é melhor compreendido.

O hermeneuta eleva o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo a uma, não viola outra; inquire das conseqüências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocabulário, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial.”

8. Temos, pois, que com a Constituição Federal de 1988, vários dos direitos garantidos aos trabalhadores urbanos e rurais foram estendidos aos servidores públicos, conforme estabelecido no §2º do art. 39 do texto constitucional. Ressalto, entre esses, aqueles previstos nos incisos XIII e XVI, que tratam especificamente da jornada de trabalho a que pode ser submetido o trabalhador e da remuneração do trabalho extraordinário.

9. Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins in Comentários à Constituição do Brasil, editora Saraiva, 2º volume, págs. 449/451, ao tecerem considerações sobre o inciso XIII do art. 7º da Carta Magna, salientam aspectos relacionados à evolução do respeito devido ao ser humano, no que diz respeito à duração da jornada de trabalho. Ressaltam os ilustres autores, ao iniciarem os comentários sobre o referido art. 7º, que, com a nova Carta Magna, os servidores públicos passaram a ser regidos por um regime misto, no que diz respeito aos direitos e vantagens. Enfatizam que, entretanto, “a relação jurídica básica que une o servidor ao Estado continua a mesma, é dizer, trata-se de um vínculo estatutário, ao contrário da relação trabalhista, cuja base é contratual. Em síntese, portanto, são regimes jurídicos de natureza diversa, mas com a identidade de um bom número de vantagens.” Especificamente acerca do citado inciso XIII, cabe transcrever os seguintes trechos da mencionada obra:

“A jornada de oito horas de trabalho representa o fruto de uma lenta e penosa evolução ocorrida nos últimos séculos. Não vai muito longe o tempo em que o trabalhador labutava de sol a sol.

A Revolução Francesa cravou um marco importante nessa caminhada. Numa atmosfera francamente favorável, ante o reconhecimento e a proclamação dos direitos inerentes ao cidadão, nasceu a idéia de limitação da jornada de trabalho, posteriormente vazada em textos legais.

.....
A visão moderna da questão dá conta que a limitação da jornada de trabalho é uma imposição não só para benefício do empregado, como também da própria sociedade, que tem interesse em manter seus cidadãos dentro de condições físicas saudáveis.”

10. Orlando Gomes e Elson Gottschalk, ao comentarem as justificações para a fixação da jornada de trabalho, ensinam (Curso de Direito do Trabalho, editora Forense, 1ª edição, págs. 330/333):

“A duração do trabalho não conheceu limites durante um largo período da história da humanidade. Por muitos séculos, a sua delimitação era regida pelo mecanismo das leis naturais. A civilização e a experiência do homem deram-lhe a convicção de que a instituição de repouso ou tempo livre era útil sob tríplice aspecto:

- a) *fisiológico*;
- b) *moral e social*;
- c) *econômico*.

.....

Consideradas, pois, as limitações inerentes ao organismo humano em face da fisiologia do trabalho, e as conseqüentes alterações fisicoquímicas que este produz sobre aquele, não podia o legislador permanecer indiferente diante do problema da duração do trabalho. A sua primeira investida foi no terreno da duração diária, estabelecendo a jornada máxima legal, e, logo a seguir, instituindo o descanso semanal. Comprovou-se, porém, com o correr dos anos, que essas limitações não eram suficientes.

.....
A justificação da limitação temporal do trabalho do *ponto de vista moral* está no respeito que deve ter pela dignidade da *pessoa humana*.

Sob este aspecto – di-lo Mossé – tem legitimamente direito de desfrutar uma *vida pessoal*, fora da *vida profissional*, em que possa cumprir sua função social. Desenvolver-se intelectual, moral e fisicamente, participando dos benefícios da cultura e civilização modernas.”

11. Evoluem os referidos autores seus ensinamentos para, no tocante ao trabalho prestado extraordinariamente, tecer considerações sobre as situações em que a jornada previamente fixada é extrapolada, com a ocorrência, portanto, de derrogação ao princípio da limitação da jornada. Prosseguem eles:

“Admitem-se, outrossim, *derrogações* ao princípio da limitação da jornada, que são de dois tipos: a) *derrogações permanentes* ou exclusões de certas pessoas, cujo trabalho é essencialmente descontínuo, de espera ou de custódia (vigias, gerentes, trabalhos externos etc.), seja porque não exija um grande esforço na execução, seja porque o agente deve ter certa autonomia de ação, seja porque não pode ser controlado eficientemente; b) *derrogações temporárias* .. toleradas para a empresa fazer face a trabalho extraordinário, nos casos previstos em lei, ou a trabalho em excesso decorrente de *força maior* ou de *serviços preparatórios*, inadiáveis ..

.....
Em face do nosso direito, portanto, o trabalho extraordinário pode resultar: a) da extralimitação da jornada máxima legal; b) da superação da jornada máxima contratual ou convencional coletiva.

Dessas premissas resulta que *trabalho extraordinário* é todo aquele prestado com ultrapassamento da duração fixada pela lei, como pela extralimitação da duração fixada pelo contrato individual ou convenção coletiva. Neste sentido se orientam, invariavelmente, a doutrina e a jurisprudência.

Outro tanto acontece com as pessoas excluídas da proteção (gerente, vigia, trabalhador externo). Se eles pactuam uma duração determinada, embora excluídos, *ex lege*, da limitação da jornada, todo excesso ao tempo contratualmente ajustado é, sem dúvida alguma, extraordinário.”

12. Trago da doutrina, especificamente no que respeita ao dispositivo questionado da Lei nº 8.112/90 (art. 19, § 1º), os ensinamentos de Paulo de Matos Ferreira Diniz (*in* Lei nº 8.112/90 – Comentada, Livraria e Editora Brasília Jurídica Ltda., 2ª edição, 1995), que, ao tratar do entendimento que deve ser dispensado à expressão

“regime de integral dedicação ao serviço” a que estão submetidos os ocupantes de cargo em comissão, transcreve trecho do Parecer nº 9/92 – Procuradoria – ENAP, de autoria de Sérgio Fernandes Omar, nos seguintes termos:

“Com relação ao servidor público, ocupante de cargo em comissão, dispõe a lei apenas, que o mesmo é submetido ao regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração. Entendemos que o legislador quis exigir do servidor público uma dedicação global, plena, ao serviço. Assim, o ocupante de cargo em comissão, além das disposições do art. 19, deve também **integral dedicação ao serviço**, podendo a Administração convocá-lo sempre que houver interesse. No entanto, isto deve ser entendido nos limites fixados pela Lei, não se ampliando além do que esta dispõe. **A integral dedicação significa que o servidor trabalhará na atividade decorrente do cargo em comissão, integralmente**, para a Administração, podendo ser convocado, sempre que houver interesse desta. Para que isto fosse factível, o Legislador dispôs no art. 120, da Lei nº 8.112/90, o afastamento do servidor público das situações de natureza permanente, a que estiver vinculado, enquanto exercer o cargo de comissão. No entanto, não dispôs, como em outros diplomas legais, atinentes ao exercício de cargo ou função, de forma explícita, (como é o caso dos professores, em dedicação exclusiva – art. 14 do Decreto nº 94.664/87), restrição do exercício de outra **atividade remunerada**, pública ou privada. Ora, se o Legislador não estabeleceu restrições específicas, como vimos acima, não é dado ao intérprete fazê-lo, deve cumprir a Lei, tal qual é, sem acrescentar condições, por ela não expressa.” (grifos do original)

13. Prossegue o referido autor salientando que “A integral dedicação na forma exposta em nada tem a ver com a dedicação exclusiva. A primeira exige que o servidor se dedique ao desempenho das atribuições por inteiro, e a segunda impede o exercício de quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, independentemente se dentro ou fora do horário do trabalho”.

14. Ivan Barbosa Rigolin (*in* Comentários ao regime Jurídico Único, Editora Saraiva, 4ª edição, 1995), ao comentar o art. 73 da Lei nº 8.112/90, que trata do adicional por serviço extraordinário, em especial no que se refere aos ocupantes de cargo em comissão, ressalta:

“.. O problema surge quanto aos cargos em comissão, que foram objeto do parágrafo único do art. 19. Ali, conforme já se viu, está fixado que o servidor em comissão está sujeito, além de a outros deveres, àquela carga horária de quarenta horas semanais.

Conhecendo-se a realidade no serviço público, de todo âmbito, referente ao horário dos servidores em comissão, quase se pode classificar a previsão do parágrafo único do art. 19 como modalidade de ‘hipocrisia legal’. A lei naquele momento cuidou, com efeito, apenas de aparência, porque aquela obrigação é muitas vezes impossível de ser cumprida, e francamente inconveniente ao serviço público. Seja como for, para dar exequibilidade ao art. 73, considerando-se a redação do parágrafo único do art. 19, precisará a Administração federal contro-

lar e fiscalizar rigorosamente o cumprimento do horário dos servidores ocupantes de cargo em comissão, remunerando como hora extraordinária, com o acréscimo devido, todo aquele trabalho que exceder quarenta horas semanais ou a carga horária diferente que lhes foi fixada em outras leis que não a L. 8.112.

.....
Somente seria plenamente exercitável o pagamento de horas extraordinárias aos servidores ocupantes de cargo em comissão se fosse efetivamente rígido o controle das horas que trabalhassem a cada dia, durante a semana e por todo o mês. Não o sendo, prejudicada restará qualquer tentativa de aplicação escoreita da previsão do art. 73.”

15. Fiz questão de trazer ao meu Voto as considerações acima para robustecer o entendimento de que o ocupante de cargo em comissão ou função comissionada também faz jus aos direitos consignados no art. 7º, incisos XIII e XVI, da Constituição Federal, sendo-lhes, portanto, conferidos na exata medida que desejou o legislador constituinte. Logo, não vejo como usurpar de tal classe de servidores conquistas sociais de toda a sociedade, reconhecidas pela nossa Carta Magna, e devidamente tratadas na Lei nº 8.112/90. Obviamente, conforme preleciona Rigolin, o controle das horas trabalhadas extraordinariamente há que ser rígido.

16. Cabe registrar que o precedente mencionado pelo então Secretário de Controle Externo da 10ª SECEX em seu parecer, transcrito no item 4 do Relatório precedente, relativo à Decisão nº 028/97 – Plenário, foi objeto de recurso interposto pelo Tribunal Superior Eleitoral com vistas à reforma da determinação contida no item 8.2.1 da referida deliberação, exarada nos seguintes termos: “ao Tribunal Superior Eleitoral que observe, doravante, o limite legal para pagamento de serviço extraordinário, nos termos do disposto no art. 74 da Lei nº 8.112/90.”

17. Assim, o Plenário, em Sessão de 27.05.98, ao apreciar o mencionado recurso, prolatou a Decisão nº 305/98 – Plenário, conhecendo a peça recursal, dando-lhe provimento parcial e tornando sem efeito a determinação indicada no item acima. Fez o Colegiado, ainda, nova determinação ao TSE, no sentido de:

“3.1. – que envide esforços para não extrapolar o limite de 2 horas extras por jornada, fixado pelo art. 74 da Lei nº 8.112/90, e para assegurar o gozo do repouso semanal remunerado de que trata o inciso XV do art. 7º da CF;

3.2. – que o Presidente do Tribunal, ante a impossibilidade de observância das restrições a que se faz referência no item anterior, motive seu ato administrativo, evidenciando as razões que o impedem de cumprir os preceitos contidos nas normas constitucional e legal;”

18. Saliento que, apesar de não ter sido contemplada **expressamente** nas Decisões Plenárias nºs 028/97 e 305/98 as situações de horas extras efetuadas pelos ocupantes de cargo em comissão, consta do Voto que fundamentou a Decisão nº 028/97 – Plenário a menção aos excessos nos respectivos pagamentos tanto aos detentores de cargo em comissão quanto aos ocupantes de cargo efetivo. Logo, como não ficou consignada qualquer restrição a tal pagamento em função da forma de nomeação, efetivo ou comissão, é lícito concluir, nos termos do art. 81 do Regimen-

to Interno, que, naquele caso, foi admitido como legal o pagamento de horas extras aos ocupantes de cargo em comissão, nos limites definidos no art. 74 da Lei nº 8.112/90.

19. Portanto, em razão da linha exposta nos itens precedentes deste Voto e objetivando estabelecer tratamento uniforme para todos os servidores públicos regidos pelo R.J.U., defendo o entendimento mencionado no item acima, ou seja, que é devido o pagamento de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão, razão pela qual dou provimento parcial ao recurso interposto.

20. Assim entendido, restaria definir o procedimento a ser observado.

21. No caso específico que se examina – recurso interposto pelo Presidente do TRE/RS contra Decisão da 2ª Câmara, proferida por meio da Relação nº 029/96 -, no que concerne aos percentuais de acréscimo em relação ao valor da hora normal de trabalho, manifesto, no mérito, meu acolhimento ao entendimento apresentado na manifestação do então Secretário de Controle Externo da 10ª SECEX (itens II.c e II.d.1 da Proposta de Encaminhamento, item 4 do Relatório que precede este Voto). Aliás, considero, ainda, que, ante a lacuna legal no tocante ao valor das horas extras em sábados, domingos e feriados, tal forma de remunerar as referidas horas é a que melhor atende aos princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição, respeitando-se os direitos estendidos aos servidores públicos pelo § 2º do art. 39 da Carta Magna.

22. Com relação aos demais pontos abordados no presente recurso, manifesto, no essencial, minha concordância com o entendimento da 10ª SECEX, à exceção da proposta de inclusão de auditoria, haja vista que pela Decisão nº 305/98 já foi feita determinação nesse sentido.

23. Por fim, constata-se nos autos que a estipulação dos percentuais de acréscimo aos valores da hora normal de trabalho para fins de cálculo da hora extraordinária é definida, no Tribunal Superior Eleitoral, no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, por meio, respectivamente, das Resoluções nºs 14.421, de 16.06.94, 137, de 09.11.95 e 06, de 17.05.96.

24. Saliento, por oportuno, que em razão da relevância da matéria discutida e do pronunciamento anterior do Plenário (Decisão nº 534/97 – Plenário), entendo que caberia submeter este processo à apreciação do Tribunal Pleno. Todavia, em face das restrições consignadas no art. 33 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 233 do Regimento Interno, estou impedido de assim proceder. Como se trata de recurso à Decisão prolatada no âmbito desta Câmara, os dispositivos mencionados a ela atribuem a competência para apreciação.

25. Com efeito, entendo, ainda, que, dada a sistemática utilizada pelos Tribunais Superiores, conforme mencionado no item 23 retro, deva o Plenário, oportunamente, deliberar sobre a conveniência da verificação de tal procedimento no Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal, Superior

Superior do Trabalho, também neste Tribunal Superior. Dessa forma, poderá esta Corte de Contas caminhar sempre na direção de dispensar tratamento isonômico aos seus entes jurisdicionados, em questões de mesma natureza.

Ante o exposto, e com as devidas vênias do posicionamento manifestado nos autos pelo Ministério Público e pela Unidade Técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

DECISÃO Nº 283/98 - TCU - 2ª CÂMARA¹

1. Processo TC-625.238/95-8
2. Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Interessado: Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul
4. Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul
5. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi.
6. Representante do Ministério Público: Dra. Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: 10ª SECEX
8. Decisão: A Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, e diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. conhecer do presente pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
 - 8.2. tornar insubsistentes as determinações contidas nas alíneas “e” (correção do cálculo do Abono Especial da Lei nº 7.333/85, antes de transformá-lo em vantagem nominalmente identificada), “f” (que as horas trabalhadas pelos servidores ocupantes de Funções Comissionadas ou Cargos em Comissão em sábados, domingos e feriados, caso não compensadas, sejam remuneradas pelo pagamento de simples horas de trabalho e não como hora extraordinária, com base no inciso XV do art. 7º da CF, estendido aos servidores públicos pelo art. 39, § 2º da mesma Carta (Acórdão nº 089/96 – Plenário – Ata 24, de 09.06.96) e “g” (suspensão do pagamento de horas extras a servidores ocupantes de Função Comissionada ou Cargo em Comissão, durante os dias normais de trabalho, em razão do disposto no art. 19, § 1º, da Lei nº 8.112/90, alterado pelo art. 22 da Lei nº 8.270/91) do Ofício nº 06/97 – SECEX/RS que comunicou a Decisão prolatada pela 2ª Câmara por meio da Relação nº 029/96;
 - 8.3. determinar ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul que, no pagamento de horas extras aos seus servidores, ocupantes de cargo efetivo ou em comissão, observe as diretrizes abaixo estabelecidas:
 - 8.3.1. a remuneração de horas extras prestadas em sábados deverá ser igual às prestadas em dias normais de trabalho, ou seja, seu valor deverá ser 50% superior ao da hora normal de serviço, e em domingos e feriados deverá o valor ser 100% superior ao da hora normal de serviço;
 - 8.3.2. sempre deverão ser envidados esforços para que não seja extrapolado o limite diário de 2 (duas) horas extras por jornada, em dias úteis, conforme estabelecido no art. 74 da Lei nº 8.112/90 e para que seja assegurado o gozo do repouso semanal remunerado de que trata o inciso XV do art. 7º da Constituição Federal;

1. Publicada no DOU de 24/11/1998.

8.3.3. ante a impossibilidade de observância das restrições referidas no item anterior, a autoridade administrativa motive o seu ato, evidenciando as razões que o impedem de cumprir os preceitos contidos nas normas constitucional e legal, em especial face ao caráter excepcional e temporário que caracterizam o serviço extraordinário;

8.4. encaminhar cópia da Decisão proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado.

9. Ata nº 39/98 - 2ª Câmara.

10. Data da Sessão: 12/11/1998 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Bento José Bugarin (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Valmir Campelo e o Ministro-Substituto Benjamin Zymler. Ministro que alegou impedimento: Ministro-Substituto Benjamin Zymler.

Bento José Bugarin
na Presidência

Adhemar Paladini Ghisi
Ministro-Relator

LBA – ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA COM PESSOA FÍSICA Recurso de Revisão

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe I - Plenário

TC-750.195/96-7 (c/2 volumes)

Natureza: Recurso de Revisão

Entidade: Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA

Interessado: José Paiva Viana

Ementa: Tomada de Contas Especial. Acordo de Cooperação. LBA. Pessoa Física. Recurso de Revisão contra o Acórdão nº 25/97-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas e em débito o responsável por omissão na prestação de contas. Conhecer do recurso ante o princípio da verdade material. Aplicação dos recursos no objeto do acordo. Impossibilidade de devolução dos recursos ante a falência da microempresa. Ausência de indícios de locupletamento, má-fé ou desvio de finalidade. Insubsistência do acórdão recorrido. Contas regulares com ressalva e quitação.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o judicioso Parecer da d. Procuradoria, da lavra do Subprocurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furtado, a seguir reproduzido.

“Trata-se de recurso interposto pelo Sr. JOSÉ PAIVA VIANA contra o Acórdão 25/97-TCU-1ª Câmara (fl. 125), que julgou-lhe as contas irregulares, em face do não-cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira, celebrado com a LBA (fls. 20/22 - vol. principal).

A 10ª SECEX, na análise de admissibilidade, propõe o conhecimento do recurso como de Revisão, e, no mérito, propugna pela reforma do Acórdão, para julgar as contas regulares com ressalvas (fls. 17/18 - vol. II).

A Unidade Técnica sustenta seu entendimento nos seguintes argumentos.

Primeiro, o Acordo de Cooperação Técnica não exige expressamente a prestação de contas do “usuário”, de modo que não lhe cabe esse dever e, não havendo o dever de prestar contas, não há fundamento para a condenação pela omissão dele.

Segundo, a devolução dos valores percebidos está prevista na Cláusula Sexta do Acordo na restrita hipótese de o usuário ter deixado de promover a criação e o funcionamento da mencionada empresa, no entanto há bons indícios de que o responsável tenha instalado e operado a microempresa social - como a liberação da

segunda parcela dos recursos pela LBA, que dependia da comprovação à LBA da regular aplicação da primeira - , logo, segundo esses indícios, não haveria razão jurídica para se promover a restituição dos recursos.

Terceiro, a microempresa social tinha como objeto a prestação de serviços e comércio (Cláusula Primeira), que é incompatível com o resgate da dívida em bens, mediante dação em pagamento.

Quarto, a microempresa faliu e o resgate da dívida está diretamente relacionado ao sucesso do empreendimento, pois que é feito mediante entrega à LBA de 20% da produção mensal durante vinte meses, de modo que não havendo produção não há falar em resgate.

Acrescenta, por fim, a responsabilidade da LBA, pelo menos em parte, no insucesso da microempresa, por ter deixado de promover a assistência técnica adequada ao beneficiário, não obstante a obrigação assumida nesse sentido no Acordo de Cooperação (Cláusula Terceira).

Quanto à admissibilidade, verificamos que não estão satisfeitos os pressupostos do Recurso de Revisão, uma vez que a situação não se enquadra em nenhum dos incisos, de I a III, do art. 35 da Lei nº 8.443/92, não tendo sido demonstrada a falsidade, a insuficiência ou a superveniência documental necessária, de modo que, em princípio, o recurso não deveria ser conhecido.

Contudo, se em respeito ao princípio da verdade material que rege o processo nesta Casa vier a ser superada essa preliminar, no mérito, concordamos, em parte, com os argumentos da Unidade Técnica, salvo quanto a inexistência do dever de prestar contas, no entanto discordamos da proposta alvitrada, por vislumbrarmos outra solução.

Se entendermos o Acordo de Cooperação Técnica e Financeira como instrumento de transferência a terceiros de recursos públicos federais para aplicação em finalidades públicas, como tem entendido esta Corte até o presente momento, o dever de prestar contas é cogente e decorre diretamente da Constituição Federal (art. 70, parágrafo único) e das normas inferiores que regem essa matéria (Decreto 93.872/86 etc.), de modo que a omissão no texto do Acordo não afastaria, por si só, a exigência de seu cumprimento.

Se é devida a prestação de contas, mesmo se omissa o Acordo, é também devida a devolução dos recursos se não comprovada a boa e regular aplicação deles, segundo as mencionadas normas de Direito Financeiro, de modo que dissentimos também do segundo argumento oferecido pela 10ª SECEX.

Contudo, os demais argumentos suscitados pela Unidade Técnica, a nosso ver, são aceitáveis, ainda mais se somados ao descumprimento, pela LBA, da obrigação de prestar assistência técnica ao beneficiário. Aliás o Acordo não é só de cooperação financeira, mas tão importante quanto esta seria a cooperação técnica - como expressa o próprio título do instrumento -, que não existiu.

Sobre o terceiro argumento, é de ver que a microempresa social foi constituída para a prestação de serviços. Verifica-se na proposta à fl. 4 (vol. principal), o objeto pretendido: 'compra e instalação de fusos p/ vedar portas, varais de aparta-

mento, visores, trinco de segurança, olho mágico, reguladores de portas etc.'. A microempresa não se dedicaria à produção. Como então exigir-se o resgate da dívida por meio de dação em pagamento de parte dessa produção?

Pensamos que a impossibilidade do resgate da dívida, que paradoxalmente tem origem no próprio objeto do Acordo entelado, é motivo bastante para justificar o arquivamento dos autos, por ausência dos pressupostos de constituição válida deste processo. É que não se justifica uma TCE instaurada em decorrência do não-resgate de uma dívida que não poderia ser resgatada nos termos acordados.

Assim, se superada a preliminar de admissibilidade suprareferida e se o presente recurso vier a ser conhecido como Recurso de Revisão, sugerimos, no mérito, que este Tribunal torne insubsistente o Acórdão recorrido, para determinar o arquivamento dos autos com fulcro no art. 163 do Regimento Interno, por falta de pressuposto de constituição válida do presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso em processo de Tomada de Contas Especial instaurada pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, tendo como responsável o Sr. José Paiva Viana, em virtude da omissão no dever de prestar contas das quantias repassadas pela LBA em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado em 28.08.87, objetivando a implantação de uma microempresa social em processo de legitimação, voltada para a prestação de serviços de instalação de dispositivos de segurança em postes de residências e comércio.

Na assentada de 18.02.97, a E. Primeira Câmara deste Tribunal resolveu julgar irregulares as presentes contas, condenando o responsável ao recolhimento total do débito apurado nos autos, a teor do Acórdão nº 025/97 (Ata 03/97). Regularmente notificado, o responsável interpôs Recurso de Reconsideração contra o referido *decisum*, sendo novamente apreciado pela 1ª Câmara, que decidiu não conhecê-lo por ser intempestivo e por não haver demonstrado a “superveniência de fatos novos efetivamente comprovados” (Acórdão nº 241/97 - TCU - 1ª Câmara - Ata 22/97).

Notificado dessa última deliberação, o responsável interpôs novo recurso, onde ao reafirmar o argumento anterior de que utilizou os recursos no objeto acordado, observa que a própria LBA reconheceu a existência de falhas de orientação na implantação do Programa de Microempresa Social.

É de se notar, portanto, que uma vez mais examina-se nesta Corte processo de Tomada de Contas Especial relacionado aos Programas Microunidades Produtivas e Microempresa Social, ambos gerenciados pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, a partir de 1987.

Assim como na grande parte dos negócios implantados com recursos daqueles programas, a microempresa tratada nestes autos não alcançou os objetivos colimados no Acordo de Cooperação Técnica e Financeira firmado. As razões do insucesso, conforme alegado pelo responsável, deveu-se fundamentalmente a ques-

tões econômicas impostas pela alta inflação do período e também pela ausência da e prometida assistência técnica por parte da LBA.

A par dessas questões, verifico que as cláusulas do Acordo de Cooperação em apreço, de igual modo que em outros tantos Acordos apreciados nesta Corte, mostram-se altamente imprecisas e mal redigidas, não oferecendo, consoante bem assinalou o eminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, quando do exame de caso semelhante na Sessão da 1ª Câmara de 20.09.94 (Acórdão nº 404/94), “base jurídica consistente para a condenação dos responsáveis ao recolhimento das quantias”.

A propósito, mister se faz destacar, dentre as várias falhas contidas no Acordo em questão, que a ausência de cláusula exigindo expressamente a prestação de contas do responsável, a não ser quanto à primeira parcela transferida, de certo induziu o responsável a não ter o cuidado necessário de fazer prova da aplicação dos recursos, restando-lhe tão somente a obrigação que a própria necessidade lhe impunha de instalar sua microempresa, a fim de buscar o sucesso do empreendimento e conseqüentemente dias melhores para ele e sua família.

Outra importante falha verificada reporta-se ao aspecto da devolução dos valores percebidos, pois tal situação está apenas prevista na restrita hipótese de o usuário ter deixado de promover a criação e o funcionamento da mencionada empresa (Cláusula Sexta). Todavia, como bem assinalou a instrução dos autos, há bons indícios de que o responsável tenha instalado e operado a microempresa social - como a liberação da segunda parcela dos recursos pela LBA, que dependia da comprovação à LBA da regular aplicação da primeira -, o que, sob esta ótica, não haveria razão jurídica para se promover a restituição dos recursos.

Ademais disso, não se pode deixar de considerar que a microempresa social tinha como objeto a prestação de serviços e comércio (Cláusula Primeira), sendo, portanto, incompatível o resgate da dívida em bens, mediante dação em pagamento.

Desse modo, com a falência da microempresa e estando o resgate da dívida diretamente relacionado ao sucesso do empreendimento, porquanto feito mediante entrega à LBA de 20% da produção mensal durante vinte meses, não há falar em resgate de vez que deixou de haver produção.

Quanto à admissibilidade do presente recurso, um dos dois pontos de divergência entre os pareceres exarados nos autos, forçoso é convir que assiste razão à proposição alvitrada pela d. Procuradoria, quando defende que, em princípio, o recurso não deveria ser conhecido, posto que não estão satisfeitos os pressupostos do Recurso de Revisão, porquanto a situação não se enquadra em nenhum dos incisos, de I a III, do art. 35 da Lei n.º 8.443/92. Entretanto, entendo que a essa preliminar deve ser superada, em respeito ao princípio da verdade material que rege o processo nesta Corte, para, em caráter excepcional, se conhecer do recurso, consoante também sugerido pelo *Parquet* especializado.

De outra parte, no que tange a questão de mérito, não posso deixar de alinhar-me à proposta sugerida pela Unidade Técnica, discordando de conseguinte da tese esposada pelo Ministério Público, uma vez que, além de ofender ao próprio

argumento trazido da necessidade de prestação de contas, na jurisprudência atualmente prevalecente no TCU, em casos semelhantes ao ora apreciado, as decisões têm sido no sentido de se julgarem as contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, conforme, a título de exemplo, demonstram os seguintes Acórdãos: 15/97 - 2ª Câmara, TC 700.029/96-6, Ata 02/97; 75/97 - 2ª Câmara, TC 700.460/95-0, Ata 06/97; 304/95 - 2ª Câmara, TC 649.014/94-4, Ata 34/95; 662/97 - 2ª Câmara, TC 700.015/96-5, Ata 33/97; 120/98 - 1ª Câmara, TC 012.097/96-9, Ata 07/98 e 19/98 - 2ª Câmara, TC 000.989/97-5, Ata 02/98.

Assim, ante todo o exposto e considerando, notadamente as justificativas do responsável e a falta de evidências de desvio de finalidade dos recursos transferidos, de má-fé ou de locupletamento por parte do beneficiário, acolho em parte os pareceres e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 3/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC- 750.195/96-7 (c/ 2 volumes)
2. Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão
3. Interessado: José Paiva Viana
4. Entidade: Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA (extinta)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: 10ª SECEX
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. José Paiva Viana, em virtude da sua omissão no dever de prestar contas dos recursos a ele repassados pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, por força do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado em 28.08.87, objetivando a implantação de uma microempresa social em processo de legitimação, voltada para a prestação de serviços de instalação de dispositivos de segurança em postes de residências e comércio.

Considerando que o Tribunal, em Sessão de 18.02.97 da 1ª Câmara, resolveu julgar irregulares as presentes contas, condenando o responsável ao recolhimento das importâncias de Cz\$ 50.156,00 (cinquenta mil cento e cinquenta e seis cruzados) e Cz\$ 37.000,00 (trinta e sete mil cruzados), acrescido dos devidos encargos legais incidentes, respectivamente, a partir de 28.08.87 e 18.09.87, a teor do Acórdão nº 025/97 (Ata 03/97);

Considerando que, notificado do sobredito Acórdão, o responsável interpôs, intempestivamente, Recurso de Reconsideração, que submetido à apreciação daquele E. Colegiado em 01.07.97 deixou de ser conhecido, nos termos do Acórdão nº 241/97-TCU-1ª Câmara;

Considerando que, regularmente notificado, o responsável interpôs novo recurso, no qual, além de demonstrar sua incapacidade econômica, reafirma, calcado

1. Publicado no DOU de 05/02/1999.

em forte indícios, de que aplicou as quantias recebidas no objeto pactuado e que a própria LBA reconheceu a existência de falhas de orientação na implantação do Programa de Microempresa Social;

Considerando que, a despeito de não estarem satisfeitos os pressupostos recursais previstos nos incisos, de I a III, do art. 35 da Lei n.º 8.443/92, o recurso sob exame merece ser conhecido, em caráter excepcional, em respeito ao princípio da verdade material que rege o processo nesta Corte;

Considerando a existência de fortes indícios de que os recursos foram aplicados no objeto do acordo firmado e que o não ressarcimento da dívida se deve ao insucesso do empreendimento implantado, tendo contribuído para tanto a ausência da prometida assistência técnica por parte da LBA;

Considerando o reduzido valor da quantia em causa e, sobretudo, os aspectos sociais da situação;

Considerando a falta de evidências de desvio de finalidade dos recursos transferidos, de má-fé ou de locupletamento por parte do beneficiário;

Considerando que na jurisprudência atualmente prevalecente no TCU, em casos semelhantes ao ora apreciado, as decisões têm sido no sentido de se julgarem as contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, conforme, a título de exemplo, demonstram os seguintes Acórdãos: 15/97 - 2ª Câmara, TC 700.029/96-6, Ata 02/97; 75/97 - 2ª Câmara, TC 700.460/95-0, Ata 06/97; 304/95 - 2ª Câmara, TC 649.014/94-4, Ata 34/95; 662/97 - 2ª Câmara, TC 700.015/96-5, Ata 33/97; 120/98 - 1ª Câmara, TC 012.097/96-9, Ata 07/98 e 19/98 - 2ª Câmara, TC 000.989/97-5, Ata 02/98.

Considerando, ainda, os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público no sentido do conhecimento desta peça recursal,

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

8.1 - com fulcro no art. 32 da Lei n.º 8.443/92 e com amparo no princípio da verdade material que rege o processo nesta Corte, conhecer, em caráter excepcional, o presente Recurso de Revisão, para dar-lhe provimento, tornando, de conseqüente, insubsistente o Acórdão n.º 025/97-TCU-1ª Câmara;

8.2 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, todos da Lei n.º 8.443/92, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, Sr. José Paiva Viana.

9. Ata n.º 03/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 27/01/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

Iram Saraiva
Presidente

Valmir Campelo
Ministro-Relator

Fui Presente:

Walton Alencar Rodrigues
Procurador-Geral

CRC/MT – RAZÕES DE JUSTIFICATIVA QUE ATENUAM AS FALHAS APURADAS Prestação de Contas, Exercício de 1993

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo II – Classe IV – Plenário

TC-022.779/94-9

Natureza: Prestação de Contas, exercício de 1993.

Entidade: Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso - CRC/MT.

Responsáveis: Acy Castrillon Ferreira, Presidente, e outros.

Ementa: Prestação de Contas. Falhas relativas a licitações e contratos. Audiência da Presidente. Razões de justificativa que atenuam as falhas apuradas e fazem presumir a boa-fé da responsável. Contas regulares com ressalva. Quitação e determinações.

RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso - CRC/MT relativa ao exercício de 1993.

2. A Secretaria de Controle Interno do Ministério do Trabalho - Ciset/MTb emitiu certificado de regularidade com ressalva das contas (fls. 97/98), tendo a autoridade ministerial manifestado-se de acordo (fls. 101).

3. Foi anexada aos presentes autos, cópia do Relatório da Auditoria realizada pela SECEX/MT no CRC/MT, objeto do TC-425.053/97-0 (fls.120/135), no qual são apontadas falhas na gestão em foco, mas que, no entender da Equipe, “não configuram desvio de recursos, locupletação ou desfalque, bem como indício ou ocorrência de dano ao erário”. Essa Unidade Técnica, considerando que as faltas apuradas são de natureza formal, propôs que as contas fossem julgadas regulares com ressalva, sem prejuízo de determinações ao referido Conselho (fls. 139).

4. O Ministério Público, entretanto, em parecer de fls. 140, manifestou-se pela audiência dos responsáveis pelo CRC/MT, em razão das irregularidades indicadas no aludido Relatório de Auditoria, anotando que “precisam ser melhor esclarecidas nos autos a fim de que se possa formar juízo de mérito adequado acerca da gestão dos responsáveis”.

5. Em consequência, determinei, mediante Despacho de fls. 141, a audiência sugerida.

6. A Presidente do CRC/MT, à época, Sra. Acy Castrillon Ferreira, em resposta ao Ofício de Audiência (fls. 142/143), encaminhou suas justificativas (fls. 03/09, vol. I), acompanhadas da documentação de fls. 10/91, vol. I.

7. A SECEX/MT, reinstruindo o feito às fls. 147/153, entende restaram injustificadas as seguintes ocorrências:

7.1 - “contrato firmado com a empresa Integral - Segurança e Vigilância Ltda., sem observância do procedimento licitatório, bem como contendo cláusula que prevê prazo de duração indeterminado, contrariando os artigos 2º e 47 do Decreto-lei n. 2.300/86, vigente à época”;

7.2 - “contratação de serviço de consultoria técnica efetivada com a empresa SPIDERWARE Consultoria em Informática Ltda., sem o devido processo licitatório”;

7.3 - “aquisição, junto à empresa Milan Móveis e Equipamentos Ltda., de bens móveis, sem licitação”;

7.4 - “aquisição de 27 (vinte e sete) quadros de artistas diversos, em 02/07/93, sem realização de certame licitatório e sem justificativa quanto à real necessidade de aquisição”.

8. Diante disso, a Unidade Técnica propõe que (fls. 152/153):

8.1 - sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Acy Castrillon Ferreira, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443/92, autorizando-se, desde logo, a cobrança judicial da dívida;

8.2 - sejam julgadas regulares com ressalvas as contas dos demais responsáveis arrolados às fls. 50, dando-lhes quitação;

8.3 - seja determinado à responsável pela entidade a adoção das seguintes medidas:

8.3.1 - observe o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 2º e 38 da Lei n. 8.666/93;

8.3.2 - providencie, caso ainda esteja em vigor, a imediata regularização da contratação de serviços de consultoria técnica, sem licitação, efetivada com a empresa Spiderware Consultoria em Informática Ltda., promovendo, ao término da vigência do contrato, o devido processo licitatório, nos termos do art. 2º da Lei n. 8.666/93;

8.3.3 - faça constituir, quando da liquidação da despesa, processos de pagamentos com a precisa caracterização do objeto da despesa realizada.

9. A douta Procuradoria, por meio do Parecer da lavra do Exmo. Subprocurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furtado (fls. 154/157), manifesta, de início, o entendimento de que, ante a Edição da Lei n. 9.649/98, “deva ser dado aos Conselhos de fiscalização o mesmo tratamento dispensado aos órgãos do denominado ‘Sistema S’”, deixando tais entidades de estar obrigadas aos estritos termos da Lei n. 8.666/93. Argumenta que, embora os atos de gestão em foco tenham ocorrido em 1993, antes, portanto, da vigência da aludida Lei, devem ser analisados sob “ótica mais flexível, verificando, para efeitos de julgamento das contas e de sanção dos responsáveis, se foram violados os princípios gerais de direito público - moralidade, igualdade, impessoalidade, publicidade, eficiência - independentemente de não te-

rem sido cumpridos os ritos procedimentais previstos no Decreto-lei n. 2.300/86 ou na Lei n. 8.666/93”.

10. O Representante do Ministério Público efetua, ainda, detida análise acerca das justificativas oferecidas pela responsável, trazendo aos autos as seguintes considerações (fls. 154/157):

“III

Contratação da Empresa ‘Integral - Segurança e Vigilância Ltda’

Apesar de não terem sido observados os procedimentos e as formalidades previstas no então vigente Decreto-lei 2.300/86, conforme apontado pelo Controle Interno (fls. 94; 96, ‘g’) e pela Unidade Técnica (fl. 148, item 2.2.1), três empresas apresentaram suas propostas, contratando-se a que ofertou o menor preço (volume I, fls. 4, 10, 15 e 20).

O Controle Interno e a SECEX/MT não questionaram o valor desse contrato.

Entretanto, a Unidade Técnica informa que o referido contrato foi rescindido, tendo sido substituído por outro - com a mesma empresa e sem licitação - e tendo por objeto a instalação de sistema eletrônico de segurança (fl. 123, item 5.2; fl. 148, item 2.2.1).

De acordo com auditoria realizada pelo Conselho Federal de Contabilidade, esse novo contrato teria um custo de R\$ 600,00 por mês, o que corresponderia a dez vezes o preço pago pelo Conselho Regional de Mato Grosso do Sul, que utilizaria sistema semelhante (TC-425.134/96-2, fl. 43, item ‘i’ - cópia acostada aos autos).

Conforme relatado à fl. 123, item 5.2.1, o contrato para instalação do sistema de segurança eletrônico é posterior ao exercício de 1993, não interferindo nas presentes contas, devendo a questão ser melhor elucidada no processo adequado.

Assim, consideramos que a contratação da Empresa ‘Integral - Segurança e Vigilância Ltda.’ no exercício de 1993, apesar de não ter sido realizada nos estritos termos do Decreto-lei 2.300/86, não violou os princípios gerais da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, não sendo suficiente para caracterizar a irregularidade das presentes contas.

IV

Contratação da empresa ‘SPIDERWARE Consultoria em Informática Ltda.’

Em suas razões de justificativa (volume I, fls. 5/7), a responsável pelo Conselho Regional admite a contratação direta da empresa ‘SPIDERWARE’ e apresenta como justificativa trechos dos esclarecimentos anteriormente encaminhados pelo Conselho Federal (fls. 111/116).

De acordo com os esclarecimentos apresentados, o Conselho Regional em Mato Grosso seguiu a orientação do Conselho Federal, firmando o contrato com a empresa que presta os serviços de assessoria em informática, desenvolvimento e

manutenção de sistemas para todos os demais Regionais e para o próprio Conselho Federal (fl. 109).

Entendem o Conselho Federal e os Regionais que a contratação de uma mesma empresa é vantajosa, porque permite a utilização dos mesmos sistemas informatizados por todos os entes, facilitando a comunicação entre eles e permitindo a uniformização e a padronização de procedimentos e de relatórios demonstrativos (fls. 109, 114). No caso do programa de fiscalização profissional, por exemplo, o benefício de se utilizar um sistema comum fica evidenciado, 'pois da aplicação da penalidade pelo Conselho Regional caberá recurso ao Federal' (vol. I, fl. 6).

A SECEX/MT entendeu que as alegações apresentadas não descaracterizam a infração ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 2º e 3º do Decreto-lei 2.300/86. De acordo com a Unidade Técnica, os programas utilizados pelo CRC/MT são relativamente simples, existindo várias empresas no mercado de Cuiabá que poderiam fornecê-los, estando caracterizado, assim, o desrespeito ao princípio da isonomia (fl. 150).

A nosso ver, a opção de contratar uma única empresa para desenvolvimento e manutenção dos sistemas do Conselho Federal e de todos os regionais encontra-se no limite de discricionariedade dos gestores. Sem dúvida, a utilização dos mesmos sistemas por todos os regionais e pelo Federal facilita a comunicação e reduz os custos, pois, exemplificando, as correções de erros e os aperfeiçoamentos dos programas são feitos uma única vez, aproveitando a todos.

Entretanto não é esse o ponto crucial. O vício do procedimento adotado encontra-se na violação ao princípio da igualdade, caracterizada pela contratação de uma determinada empresa sem oferecer-se a oportunidade de disputa a outros interessados.

Contudo, a falha não deve ser imputada à gestora do CRC/MT, pois, como evidenciam os esclarecimentos encaminhados pelo Coordenador Jurídico do Conselho Federal (fls. 11/116), aquele Regional apenas seguiu a orientação do ente federal.

Assim, entendemos deva ser determinado ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Contabilidade, que, para contratar bens e serviços - incluindo os de informática -, realizem procedimento seletivo público que assegure o respeito aos princípios da moralidade, da igualdade, e da impessoalidade, devendo o Controle Interno manifestar-se, nas contas referentes ao exercício de 1999, sobre o cumprimento dessa determinação.

V

Aquisição de móveis e equipamentos sem licitação

A responsável informou que, como era de hábito, as compras foram precedidas de coleta de preços junto a pelo menos três fornecedores, optando-se pela proposta mais vantajosa (vol. fl. 7, 'f').

No caso das máquinas de escrever, apresentou os documentos às fls. 61/65 do vol. 1.

Quanto aos arquivos de aço, alegou não terem sido localizadas as propostas oferecidas, asseverando, entretanto, que foi observado o mesmo procedimento.

Entendemos possam as falhas ser consideradas formais, ante a ausência de indícios de má-fé, de favorecimento a determinado fornecedor ou de superfaturamento.

VI

Aquisição de quadros com gravuras sem licitação e sem justificativa quanto à necessidade

A responsável alegou que a compra fazia parte do projeto de melhoria das instalações do prédio, previsto no orçamento do exercício de 93.

A Unidade Técnica considerou questionável a conveniência e a necessidade de tais aquisições, concluindo ter havido ato de gestão antieconômico.

Dissentimos da Unidade Técnica, considerando de rigor excessivo caracterizar como antieconômico o ato de gestão, tendo em vista que o valor dos quadros - Cr\$ 58.900.000,00, em 2.7.93 (fl. 129, item 12.1) - atualizado pelo Sistema Débito corresponde a cerca de 1.777 UFIRs.”

11. Conclusivamente, o representante do Ministério Público, dissentindo da proposta da Unidade Técnica, propõe que sejam julgadas regulares com ressalva as presentes contas, dando-se quitação aos responsáveis, sem prejuízo das seguintes determinações:

“a) ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Contabilidade que, para contratar bens e serviços - incluindo os de informática -, realizem procedimento seletivo público que assegure o respeito aos princípios da moralidade, da igualdade, e da impessoalidade;

b) ao Controle Interno que se manifeste, nas contas referentes ao exercício de 1999, quanto ao cumprimento da determinação do item anterior;

c) à SECEX/MT que verifique nas contas do Conselho Regional de Contabilidade no Estado do Mato Grosso referente ao exercício de 1994 a compatibilidade dos custos e dos serviços objeto do contrato celebrado com a Empresa ‘Integral - Segurança e Vigilância Ltda’ tendo por objeto a instalação de sistema eletrônico de segurança (fl. 123, item 5.2; fl. 148, item 2.2.1).”

12. É o relatório.

VOTO

Importa consignar, inicialmente, que, **data venia**, não comungo do entendimento manifestado pelo eminente Subprocurador-Geral que oficiou nos autos – de que Conselhos e entes do “Sistema S” passam a apresentar características semelhantes: são entidades paraestatais, dotadas de personalidade jurídica de direito pri-

vado, que arrecadam contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público.

2. Com efeito, no Voto Revisor que proferi quando da apreciação do TC-001.288/98-9 manifestei-me no sentido de que os Conselhos “preenchem todos os requisitos essenciais consignados” no art. 5º, inciso I, do DL 200/67, “porquanto cada um deles constitui **serviço autônomo** (a doutrina, a jurisprudência e a própria Lei n. 9.649/98, no § 2º do seu art. 58, evidenciam essa característica), **criado por lei** (ordinária), **com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios** (tais atributos, conferidos pela respectiva Lei de criação, foram mantidos pela recente Lei em comento, art. 58, §§ 2º e 4º), **para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada** (basta atentar para o § 6º do art. 58 da multicidada Lei, segundo o qual os mencionados conselhos constituem serviço público)”.

3. A propósito, convém consignar que sobre esta questão não há uniformidade de entendimento entre os membros do Ministério Público junto a este Tribunal.

4. De fato, em judicioso parecer, emitido nos autos do TC-400.088/97-5, a ilustre Procuradora Maria Alzira Ferreira, após transcrever o art. 58 e seus §§ da Lei n. 9.649/98, teceu, entre outras, as seguintes considerações sobre o controvertido tema:

“Vê-se, portanto, que os elementos constantes do § 4º do art. 58 da Lei n. 9.649/98 são típicos da atividade da administração pública, que os delega, aos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas.

Assim, como aceitar que um órgão que tenha entre suas atividades-fim a atribuição de **fixar, cobrar e executar as contribuições parafiscais, preços de serviços e multas**, esteja excluído do Poder Público? Daí a razão de sua subordinação ao Tribunal de Contas da União.

No MS n. 21.797, impetrado pelo Conselho Federal de Odontologia contra o TCU, o Ministro-Relator, Carlos Mário Veloso, no seu voto expôs:

.....
‘Esclareça-se, ademais, que as contribuições cobradas pelos conselhos de fiscalização das profissões têm caráter tributário, porque são contribuições de interesse de categorias profissionais, assim contribuições corporativas – C.F., art. 149. Reporto-me, no ponto, ao voto que proferi por ocasião do julgamento do RE 138.284-CE, em que analisei e discuti, amplamente, o tema das contribuições parafiscais (RTJ 143.313)’. (Transcrição da p. 167 da Ata n. 41/96-P-TCU).’

5º Relativamente à afirmação de que ‘o art. 37 da Constituição reporta-se à Administração Pública. O conselho não a integra’, cumpre lembrar que o § 6º da Lei n. 9.649/98 diz, expressamente, que os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas se constituem em **serviço público**.

‘Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob **normas e controles estatais**, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.’ (Hely Lopes

Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 16ª edição, Editora Revista dos Tribunais, p. 290).

.....
7º Não obstante as novas disposições relativas aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas (art. 58 da Lei n. 9.649/98), o colendo Supremo Tribunal Federal vem, reiteradamente, afirmando que tais conselhos são **autarquias** (MS 21.466-DF, MS 22.643-SC).”

5. No que concerne ao mérito das presentes contas, entretanto, compartilho do entendimento do Ministério Público, tendo em vista que as razões de justificativa apresentadas atenuam as falhas apuradas e fazem presumir a boa-fé da responsável.

6. Quanto à determinação sugerida pela douta Procuradoria no sentido de que a SECEX/MT verifique nas contas do CRC/MT, exercício 1994, o custo do contrato celebrado com a Empresa Integral - Segurança e Vigilância Ltda., deixo de acolhê-la, pois as aludidas contas (TC-012.427/95-0) já foram apreciadas por este Tribunal e julgadas regulares, mediante Relação n. 115/98 - 2ª Câmara (**in** Ata n. 39/98).

A vista do exposto, acolhendo, no mérito, o parecer emitido pelo Ministério Público, bem assim, no essencial, as determinações sugeridas pela Unidade Técnica, voto 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 Lucas Rocha Furtado

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator.

Trata-se da Prestação de Contas do Conselho Regional de Contabilidade no Estado de Mato Grosso - CRC/MT - referente ao exercício de 1993.

Após audiência prévia da responsável, a Unidade Técnica concluiu sua análise propondo, às fls. 152/153, a irregularidade das contas, tendo em vista a prática dos seguintes atos de gestão:

a) contratação da empresa “Integral - Segurança e Vigilância Ltda.” sem licitação e por prazo indeterminado, desrespeitando os arts. 2º e 47 do Decreto-lei 2.300/86 - vigente à época (item 2.2.1, fl. 148);

b) contratação da empresa “SPIDERWARE Consultoria em Informática Ltda.” sem licitação (item 2.2.3, fls. 149/150);

c) aquisição junto à empresa “Milan Móveis e Equipamentos Ltda.” de bens móveis sem licitação (item 2.2.4, fls. 150/151);

d) aquisição de 27 quadros com gravuras de diversos artistas sem licitação e sem justificativa quanto à real necessidade da compra (item 2.2.5, fls. 151/152).

II

Em diversas oportunidades este representante do Ministério Público tem-se manifestado no sentido de que, após a publicação da Medida Provisória n.º 1.549-35, com várias reedições posteriores - a última delas convertida na Lei n.º 9.649/98 -, deva ser dado aos conselhos de fiscalização o mesmo tratamento dispensado aos órgãos integrantes do denominado “Sistema S” (vide nosso parecer em anexo, exarado nos autos do TC-007.728/97-2).

Seguindo essa orientação, entendemos que, após o advento da legislação acima citada, os conselhos deixaram de estar obrigados aos estritos termos da Lei n.º 8.666/93, embora permaneçam submetidos aos princípios gerais de direito público - moralidade, igualdade, impessoalidade, publicidade, eficiência.

Nas presentes contas, examinam-se fatos ocorridos no exercício de 1993, sendo pacífico o entendimento deste Tribunal de que aos conselhos - então pessoas jurídicas de direito público, de natureza autárquica - impunham-se as normas dirigidas à Administração, dentre elas as que regem as licitações e os contratos administrativos.

Entretanto, como entendemos que a legislação posterior, ao desvincular os conselhos de fiscalização de profissões da Administração Pública, flexibilizou o processo de contratação de bens e serviços daquelas entidades, pensamos que o Tribunal deva analisar os atos de gestão inquinados sob ótica mais flexível, verificando, para efeitos de julgamento das contas e de sanção dos responsáveis, se foram violados os princípios gerais de direito público - moralidade, igualdade, impessoalidade, publicidade, eficiência - independentemente de não terem sido cumpridos os ritos procedimentais previstos no Decreto-lei n.º 2.300/86 ou na Lei n.º 8.666/93.

III

Contratação da Empresa “Integral - Segurança e Vigilância Ltda”

Apesar de não terem sido observados os procedimentos e as formalidades previstas no então vigente Decreto-lei 2.300/86, conforme apontado pelo Controle Interno (fls. 94; 96, “g”) e pela Unidade Técnica (fl. 148, item 2.2.1), três empresas apresentaram suas propostas, contratando-se a que ofertou o menor preço (volume I, fls. 4, 10, 15 e 20).

O Controle Interno e a SECEX/MT não questionaram o valor desse contrato.

Entretanto, a Unidade Técnica informa que o referido contrato foi rescindido, tendo sido substituído por outro - com a mesma empresa e sem licitação - e tendo por objeto a instalação de sistema eletrônico de segurança (fl. 123, item 5.2; fl. 148, item 2.2.1).

De acordo com auditoria realizada pelo Conselho Federal de Contabilidade, esse novo contrato teria um custo de R\$ 600,00 por mês, o que corresponderia a dez

vezes o preço pago pelo Conselho Regional de Mato Grosso do Sul, que utilizaria sistema semelhante (TC-425.134/96-2, fl. 43, item “i” - cópia acostada aos autos).

Conforme relatado à fl. 123, item 5.2.1, o contrato para instalação do sistema de segurança eletrônico é posterior ao exercício de 1993, não interferindo nas presentes contas, devendo a questão ser melhor elucidada no processo adequado.

Assim, consideramos que a contratação da Empresa “Integral - Segurança e Vigilância Ltda.” no exercício de 1993, apesar de não ter sido realizada nos estritos termos do Decreto-lei 2.300/86, não violou os princípios gerais da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, não sendo suficiente para caracterizar a irregularidade das presentes contas.

IV

Contratação da empresa “SPIDERWARE Consultoria em Informática Ltda.”

Em suas razões de justificativa (volume I, fls. 5/7), a responsável pelo Conselho Regional admite a contratação direta da empresa “SPIDERWARE” e apresenta como justificativa trechos dos esclarecimentos anteriormente encaminhados pelo Conselho Federal (fls. 111/116).

De acordo com os esclarecimentos apresentados, o Conselho Regional em Mato Grosso seguiu a orientação do Conselho Federal, firmando o contrato com a empresa que presta os serviços de assessoria em informática, desenvolvimento e manutenção de sistemas para todos os demais Regionais e para o próprio Conselho Federal (fl. 109).

Entendem o Conselho Federal e os Regionais que a contratação de uma mesma empresa é vantajosa, porque permite a utilização dos mesmos sistemas informatizados por todos os entes, facilitando a comunicação entre eles e permitindo a uniformização e a padronização de procedimentos e de relatórios demonstrativos (fls. 109, 114). No caso do programa de fiscalização profissional, por exemplo, o benefício de se utilizar um sistema comum fica evidenciado, “pois da aplicação da penalidade pelo Conselho Regional caberá recurso ao Federal” (vol. I, fl. 6).

A SECEX/MT entendeu que as alegações apresentadas não descaracterizam a infração ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 2º e 3º do Decreto-lei 2.300/86. De acordo com a Unidade Técnica, os programas utilizados pelo CRC/MT são relativamente simples, existindo várias empresas no mercado de Cuiabá que poderiam fornecê-los, estando caracterizado, assim, o desrespeito ao princípio da isonomia (fl. 150).

A nosso ver, a opção de contratar uma única empresa para desenvolvimento e manutenção dos sistemas do Conselho Federal e de todos os regionais encontra-se no limite de discricionariedade dos gestores. Sem dúvida, a utilização dos mesmos sistemas por todos os regionais e pelo Federal facilita a comunicação e reduz os custos, pois, exemplificando, as correções de erros e os aperfeiçoamentos dos programas são feitos uma única vez, aproveitando a todos.

Entretanto não é esse o ponto crucial. O vício do procedimento adotado encontra-se na violação ao princípio da igualdade, caracterizada pela contratação de uma determinada empresa sem oferecer-se a oportunidade de disputa a outros interessados.

Contudo, a falha não deve ser imputada à gestora do CRC/MT, pois, como evidenciam os esclarecimentos encaminhados pelo Coordenador Jurídico do Conselho Federal (fls. 11/116), aquele Regional apenas seguiu a orientação do ente federal.

Assim, entendemos deva ser determinado ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Contabilidade, que, para contratar bens e serviços - incluindo os de informática -, realizem procedimento seletivo público que assegure o respeito aos princípios da moralidade, da igualdade, e da impessoalidade, devendo o Controle Interno manifestar-se, nas contas referentes ao exercício de 1999, sobre o cumprimento dessa determinação.

V

Aquisição de móveis e equipamentos sem licitação

A responsável informou que, como era de hábito, as compras foram precedidas de coleta de preços junto a pelo menos três fornecedores, optando-se pela proposta mais vantajosa (vol. fl. 7, “F”).

No caso das máquinas de escrever, apresentou os documentos às fls. 61/65 do vol. 1.

Quanto aos arquivos de aço, alegou não terem sido localizadas as propostas oferecidas, asseverando, entretanto, que foi observado o mesmo procedimento.

Entendemos possam as falhas ser consideradas formais, ante a ausência de indícios de má-fe, de favorecimento a determinado fornecedor ou de superfaturamento.

VI

Aquisição de quadros com gravuras sem licitação e sem justificativa quanto à necessidade

A responsável alegou que a compra fazia parte do projeto de melhoria das instalações do prédio, previsto no orçamento do exercício de 93.

A Unidade Técnica considerou questionável a conveniência e a necessidade de tais aquisições, concluindo ter havido ato de gestão antieconômico.

Dissentimos da Unidade Técnica, considerando de rigor excessivo caracterizar como antieconômico o ato de gestão, tendo em vista que o valor dos quadros - Cr\$ 58.900.000,00, em 2.7.93 (fl. 129, item 12.1) - atualizado pelo Sistema Débito corresponde a cerca de 1.777 UFIRs.

VII

Ante o exposto, este representante do Ministério Público, dissentido da proposta oferecida pela Unidade Técnica às fls. 152/153, manifesta-se no sentido de que sejam as presentes contas julgadas regulares com ressalva, expedindo-se a quitação aos responsáveis, nos termos dos arts. 1º, I; 16, II; 18; e 23, II da Lei n.º 8.443/92, sem prejuízo das seguintes determinações:

a) ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Contabilidade que, para contratar bens e serviços - incluindo os de informática -, realizem procedimento seletivo público que assegure o respeito aos princípios da moralidade, da igualdade, e da impessoalidade;

b) ao Controle Interno que se manifeste, nas contas referentes ao exercício de 1999, quanto ao cumprimento da determinação do item anterior;

c) à SECEX/MT que verifique nas contas do Conselho Regional de Contabilidade no Estado do Mato Grosso referente ao exercício de 1994 a compatibilidade dos custos e dos serviços objeto do contrato celebrado com a Empresa “Integral - Segurança e Vigilância Ltda” tendo por objeto a instalação de sistema eletrônico de segurança (fl. 123, item 5.2; fl. 148, item 2.2.1).

ACÓRDÃO Nº 11/99 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC n. 022.779/94-9, c/ 1 volume.
2. Classe de Assunto: IV - Prestação de Contas, exercício de 1993.
3. Entidade: Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso - CRC/MT.
4. Responsáveis: Acy Castrillon Ferreira, Reginaldo Benedito Marins, Elynor Rey Parrado, José Gonçalves Botelho do Prado, Edeval Dorico da Cruz e Silva e Luiz Oro.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: SECEX/MT.
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas do Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso - CRC/MT relativa ao exercício de 1993.

Considerando que a Ciset/MTb certificou a regularidade com ressalva das contas, pronunciando-se a autoridade ministerial de acordo;

Considerando que se verificaram na gestão em exame falhas relativas a licitações e contratos que motivaram a audiência da responsável;

Considerando que a SECEX/MT propõe o julgamento pela irregularidade das presentes contas e aplicação de multa à então Presidente do CRC/MT, Sra. Acy Castrillon Ferreira, além de determinações à Entidade;

1. Publicado no DOU de 26/02/1999.

Considerando, entretanto, que o Ministério Público manifesta-se no sentido de que sejam julgadas as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis;

Considerando que as justificativas oferecidas pela Presidente do CRC/MT atenuam as falhas apuradas e fazem presumir a boa-fé da responsável;

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

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

8.2 - determinar ao Conselho Regional de Contabilidade de Mato Grosso - CRC/MT que adote seguintes medidas:

8.2.1 - observe as disposições da Lei n. 8.666/93, promovendo, inclusive, se ainda não o fez, a imediata regularização da contratação de serviços de consultoria técnica, efetivada com a empresa Spiderware Consultoria em Informática Ltda., realizando o devido processo licitatório;

8.2.2 - constitua, quando da liquidação da despesa, processos de pagamentos com a exata caracterização do objeto da despesa realizada.

8.3 - determinar à Ciset/MTb que se manifeste, nas contas referentes ao exercício de 1999, quanto ao cumprimento das determinações contidas no subitem 8.2 supra.

9. Ata nº 05/99 – Plenário.

10. Data da Sessão: 10/02/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Iram Saraiva (Presidente), Homero dos Santos, Valmir Campelo, Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo (Relator) e Benjamin Zymler.

Iram Saraiva
Presidente

José Antonio Barreto de Macedo
Ministro-Relator

Fui presente:

Walton Alencar Rodrigues
Procurador-Geral

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO/SC - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

Relatório de Auditoria Operacional

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo II - Classe V – Plenário

TC 928.646/98-0 c/02 volumes

TC 650.092/98-8 (juntado)

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Entidades: Secretaria Estadual de Educação, municípios de Blumenau, Brusque, Caçador, Florianópolis, Fraiburgo, Ilhota, Lebon Régis, Navegantes, Santo Amaro da Imperatriz, São José e Videira (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE em Santa Catarina)

Ementa: Relatório de Auditoria Operacional. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Estado de Santa Catarina. Conclusões constituem subsídio importante à formulação e ao acompanhamento das políticas públicas. Alerta ao Ministério da Educação sobre a necessidade de haver obrigatoriedade legal de periodicidade mensal no repasse de recursos financeiros. Determinação. Recomendações. Envio de cópia da Decisão, Relatório e Voto ao Ministro da Educação, ao Secretário-Executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e às Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e de Educação do Senado Federal salientando aos membros do Congresso a questão relativa a periodicidade de repasse de recursos.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Relatório de Auditoria Operacional no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Estado de Santa Catarina realizada no segundo semestre de 1998, com abrangência aos exercícios de 1997 e 1998. Diante da relevância do tema, reproduzo a seguir o bem elaborado relatório da SECEX/SC.

“I- INTRODUÇÃO

1. O direito à merenda escolar encontra-se gravado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, inciso VII. O cumprimento do comando constitucional é viabilizado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, existente há mais de quatro décadas e cujo objetivo precípua é a elevação dos níveis de ali-

mentação e nutrição e a melhoria do rendimento escolar dos estudantes da pré-escola e do ensino fundamental da rede pública e filantrópica cadastrada.

2. Como condições principais do programa estão a descentralização de sua execução para estados e municípios e a fixação do conteúdo nutricional mínimo, por aluno e por dia letivo, de 350 quilocalorias e 9 gramas de proteínas, ao custo unitário de R\$ 0,13 (treze centavos).

3. Assim, a presente Auditoria Operacional visou a verificar se a execução do PNAE, em Santa Catarina, vem atingindo os objetivos propostos, dentro das condições julgadas desejáveis pelo próprio programa.

4. Desta forma, procurou-se verificar se a etapa de R\$ 0,13 é suficiente para fornecer os requisitos nutricionais e os recursos são disponibilizados em tempo hábil para a aquisição e distribuição dos produtos pelas unidades conveniadas; se os gêneros alimentícios estão disponíveis e em bom estado nas escolas em todos os dias letivos e se as escolas oferecem refeições balanceadas e minimamente variadas para fornecerem os requisitos nutricionais e não serem rejeitadas pelos alunos.

5. Os dados coletados na fase de planejamento desta auditoria permitiram inferir que o atingimento dos requisitos nutricionais é tarefa relativamente fácil, podendo ser alcançados com, por exemplo, um prato de feijão com arroz. Diante dessa constatação, a Auditoria ampliou sua abrangência, procurando enfocar também se os objetivos do programa estariam sintonizados com a realidade de sua clientela e a forma como cada entidade conveniada encara o programa de alimentação escolar.

6. Na busca desses objetivos, realizaram-se entrevistas com representantes das secretarias municipais e estadual de Educação e da Delegacia do MEC no Estado, nutricionistas, diretores de escolas e núcleos de educação infantil, merendeiras e professores. Foram também visitados depósitos de gêneros e escolas, em especial as instalações de cozinhas, refeitórios etc.

7. Na amostra de municípios selecionados para visita, pretendeu-se repetir o estrato do universo representado pelos 293 municípios catarinenses. Desta forma,

| Região | Município | economia | População* | População escolar total** |
|----------------------|---------------------------|-----------------|------------|---------------------------|
| Grande Florianópolis | Florianópolis | Serviços | 271.281 | 59.060 |
| Grande Florianópolis | Santo Amaro da Imperatriz | Agrícola | 14.569 | 2.855 |
| Grande Florianópolis | São José | Industrial | 147.559 | 28.376 |
| Meio-Oeste | Caçador | Agrícola | 58.620 | 11.719 |
| Meio-Oeste | Fraiburgo | Agrícola | 30.265 | 6.240 |
| Meio-Oeste | Lebon Régis | Agrícola | 11.368 | 1.956 |
| Meio-Oeste | Videira | Agro-Industrial | 36.772 | 7.111 |
| Vale do Itajaí | Blumenau | Industrial | 231.401 | 45.662 |
| Vale do Itajaí | Brusque | Industrial | 66.558 | 12.219 |
| Vale do Itajaí | Ilhota | Agrícola | 10.023 | 1.907 |
| Vale do Itajaí | Navegantes | Pesqueira | 32.363 | 6.043 |
| Totais | | | 910.779 | 183.148 |

* De acordo com o Censo de 1996 do IBGE

** De acordo com o Censo Escolar de 1997

foram definidas três regiões geográficas – Grande Florianópolis, Vale do Itajaí, e Meio-Oeste – e dentro delas, municípios pequenos, médios e grandes, assim considerados no âmbito do Estado de Santa Catarina:

8. Como a merenda fornecida pelo Estado estende-se por todo o território catarinense, de modo uniforme nas diversas regiões, podemos dizer que foi mantida a estratificação do universo na amostra considerada.

9. Nos trabalhos de campo examinaram-se a filosofia do Estado e de cada município em relação à merenda e a forma como são processadas as aquisições e a distribuição dos produtos. Coletaram-se dados nas escolas e confrontaram-nos com as informações obtidas nas secretarias de educação.

10. Esses dados foram analisados nos seus aspectos técnicos, operacionais e financeiros, entre outros, tentando-se identificar os pontos comuns a todas as escolas/municípios, bem como as principais diferenças. O resultado desse trabalho será apresentado nos tópicos a seguir.

II- PANORAMA DO PROGRAMA

Histórico

11. O programa da merenda escolar, desenvolvido a partir de 1954, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos – CNA –, alcançou abrangência nacional com a criação da Campanha da Merenda Escolar – CME – (decreto nº 37.106, de 31/03/55, posteriormente alterado pelo decreto nº 40.052, de 01/10/56), a qual teve, em 1965, sua denominação alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE – (decreto nº 56.886, de 20/09/65), sendo, em seguida, transformada em Instituto Nacional de Assistência ao Educando – INAE – (Portaria Ministerial nº 708, de 22/12/81).

12. Em 18 de abril de 1983, nos termos da Lei nº 7.091, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE – resultante da fusão do INAE e da Fundação Nacional do Material Escolar – FENAME. A partir de então, o Programa foi todo concentrado na FAE, a ela cabendo adquirir e distribuir às escolas os produtos da merenda escolar.

13. A partir de 1994, com a edição da Lei nº 8.913, de 12/07/94, o Governo Federal deu novo direcionamento ao PNAE, transferindo da FAE para estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade pela aquisição e distribuição da merenda. Posteriormente, a FAE foi extinta (Lei nº 9.649 de 27/05/98), sendo a competência para o gerenciamento financeiro do Programa atribuída ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Evolução do Programa

14. Originariamente, o programa de alimentação escolar fez-se de forma centralizada pelo governo federal, por meio de órgãos aos quais atribuiu-se competência para seu gerenciamento. Essa fase caracterizou-se pelo gigantismo das operações de compra e de distribuição dos gêneros alimentícios, exercendo forte atratividade sobre os fornecedores, em vista dos significativos valores envolvidos. Surgiram empresas especializadas na fabricação de produtos formulados destinados à merenda

escolar, de alto custo e grande rejeição pelos estudantes, bem como atravessadores também especializados no fornecimento de gêneros para a merenda.

15. Com a Lei nº 8.913, de 12/07/94 (fls.41), iniciou-se a descentralização do Programa, sendo firmados convênios entre a FAE e estados e municípios, para que essas entidades passassem a gerenciar o programa de alimentação escolar no âmbito de seu campo de atuação.

16. Nos termos do art. 1º, § 1º, da referida lei, cabe ao Governo Federal repassar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento do Programa, em parcelas mensais, cujo montante “será diretamente proporcional ao número de matrículas nos sistemas de ensino por eles mantidos”.

17. Conforme informações obtidas junto aos técnicos do Ministério da Educação, o Programa encontra-se totalmente descentralizado para estados e municípios desde 1996. Além disto, o PNAE poderá ter, em um futuro não muito distante, uma nova fase de descentralização, denominada escolarização, em que as próprias escolas gerenciarão a merenda, efetuando diretamente a aquisição dos gêneros.

PNAE em Santa Catarina

18. Com relação ao Estado de Santa Catarina, a FAE firmou, em 15/06/94, o Termo de Convênio nº 1.712, com vigência inicial até 28/02/96, depois prorrogada até 28/02/99, prevendo o atendimento inicial de 821.919 alunos. Entretanto, no decorrer de sua execução, com a descentralização da merenda escolar para os municípios, esse número está bastante reduzido. Neste 2º semestre de 1998, a municipalização do Programa atinge 225 municípios, restando ao Estado o atendimento integral dos demais.

Metas do Programa

19. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, mantido com recursos do orçamento geral da União e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, pretende garantir uma refeição com 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas (fls.46) para a clientela escolar (alunos matriculados nas redes estadual e municipal e de entidades filantrópicas do ensino pré-escolar e fundamental regular), de forma a:

- Suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários;
- Melhorar a capacidade de aprendizagem dos alunos;
- Formar bons hábitos alimentares – educação alimentar;
- Reduzir a evasão e a repetência escolar;
- Desenvolver mecanismos para o aperfeiçoamento gerencial do programa;
- Respeitar hábitos regionais na composição do cardápio oferecido aos alunos.

Regras da descentralização

20. A Lei nº 8.913, de 12/07/94, determina que os recursos destinam-se exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios e somente serão repassados quan-

do a entidade conveniada dispuser de Conselho de Alimentação Escolar em funcionamento.

21. O valor do custo per capita da alimentação foi calculado em R\$ 0,13 para o fornecimento da refeição diária especificada, elevando-se a R\$ 0,20, quando o município estiver incluído no Programa Comunidade Solidária. No caso específico de Santa Catarina, há 65 municípios incluídos no Programa Comunidade Solidária.

III- FORMAS DE CONDUÇÃO DO PROGRAMA

Particularidades de cada município Amplitude da descentralização

22. As características dos diversos municípios visitados não são uniformes, havendo particularidades e problemas específicos em cada um e, conseqüentemente, formas diversas de conduzir o programa da merenda escolar.

23. Para os fins deste trabalho, a distinção primária seria o alcance da municipalização do programa da merenda, ou seja, os municípios poderiam ser classificados em:

- não descentralizados – aqueles atendidos pelo Governo do Estado;
- descentralizados parcialmente – aqueles que atendem somente a rede escolar municipal, ficando a rede estadual por conta do Governo do Estado;
- descentralizados totalmente – aqueles que atendem a toda a rede estadual e municipal localizadas em seu território.

24. As características básicas dos municípios visitados podem ser assim sintetizadas:

| Município | Economia | População | Comunidade Solidária** | Municipalização | População escolar atendida | Recursos da Merenda para 1998 |
|----------------|----------------|----------------|------------------------|--------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Blumenau | Industrial | 231.401 | | Rede municipal | 28.983 | 672.846 |
| Brusque | Industrial | 66.558 | | Todas as redes | 11.979 | 287.808 |
| Caçador | Agrícola | 58.620 | | Todas as redes | 12.008 | 293.361 |
| Florianópolis | Serviços | 271.281 | sim | Rede municipal | 18.562 | 464.400 |
| Fraiburgo | Agrícola | 30.265 | | Todas as redes | 6.853 | 164.496 |
| Ilhota | Agrícola | 10.023 | | Todas as redes | 2.209 | 53.040 |
| Lebon Régis | Agrícola | 11.368 | sim | Todas as redes | 2.086 | 79.685 |
| Navegantes | Pesqueira | 32.363 | | Rede municipal | 3.157 | 67.288 |
| Santo Amaro de | Agrícola | 14.569 | | Não municipalizado | 0 | 0 |
| São José | Industrial | 147.559 | sim | Todas as redes | 24.756 | 937.931 |
| Videira | Agro-Industria | 36.772 | | Todas as redes | 8.410 | 196.794 |
| Totais | | 910.779 | | | 119.003 | 3.217.649 |

* - dados do Censo96 do IBGE

** - dados do Censo escolar de 97, revisado para o 2º semestre de 98

** - projeção para o ano de 1998

25. Em cerca de 150 municípios não descentralizados ou descentralizados parcialmente, o Estado atende 338.695 alunos, de acordo com o Censo Escolar de 1997, revisado para o 2º semestre de 1998.

26. A municipalização – parcial ou total – atingiu 218 dos 293 municípios catarinenses, ou seja, 74% do total. Embora a municipalização tenha atingido $\frac{3}{4}$ dos municípios catarinenses, a população escolar atendida pelos municípios é de apenas 65% do total, em função das descentralizações parciais.

As concepções municipais do programa

27. Além da amplitude da municipalização, varia também a forma como cada município encara o programa da merenda: enquanto alguns estabelecem metas, objetivos, concebendo um programa particular de alimentação escolar, outros se limitam a fornecer uma refeição a seus alunos, sem maiores preocupações quanto a avaliações e objetivos, além dos enunciados pelo PNAE.

28. Dentre os municípios que realizaram diagnóstico de sua situação particular e definiram programa, avaliações, e objetivos claramente superiores aos do PNAE, destacaram-se Florianópolis e São José. No primeiro caso, pôde-se observar preocupações específicas com a ampliação do atendimento, em especial nas regiões mais carentes e na menor faixa etária, e com a inserção da merenda num contexto educativo. O município de São José mantém o mesmo tipo de preocupação, mas privilegia, ainda, o provimento de infraestrutura às escolas no que tange à merenda escolar, dotando-as de máquinas, equipamentos e mobiliário – na medida do possível, padronizados e em sintonia com a merenda oferecida.

29. Outros há que possuem programas planejados mas ainda incipientes, como Blumenau, ou que sentem a necessidade de implantá-los mas não dispõem de cabedal técnico e recursos para estruturá-los (Navegantes, por exemplo).

30. Por fim, existem municípios cujas ações são voltadas basicamente para o atendimento dos aspectos administrativos e operacionais do PNAE, sem inserção da merenda em um contexto mais amplo. Observe-se, entretanto, que alguns desses municípios possuem uma população escolar sem maiores carências, ou então com dificuldades apenas pontuais.

Os objetivos do programa e a realidade

31. O PNAE foi concebido para o atendimento dos alunos matriculados nas redes estadual e municipal e de entidades filantrópicas do ensino pré-escolar e fundamental regular (1ª a 8ª série do 1º grau).

32. Em alguns municípios visitados, constatou-se que esse espectro de atendimento nem sempre é compatível com a estrutura de ensino existente, em que o pré-escolar faz parte de núcleos ou centros de educação infantil (com atendimento desde berçário) e em que o 2º grau é lecionado no mesmo turno que o curso fundamental. Essas estruturas tornam impossível a diferenciação da merenda, no caso do pré-escolar, ou a exclusão do fornecimento, no caso do 2º grau.

33. A linearidade na distribuição dos recursos prevista no PNAE não leva em consideração as particularidades de cada município e, principalmente, a situação

econômica e social de cada escola. Assim é que, em alguns municípios e em algumas escolas, a merenda tem maior relevância que em outros, sendo condição fundamental para o comparecimento dos alunos e para a melhoria da aprendizagem.

34. A linearidade do atendimento discrimina, ainda, alunos carentes pelo simples fato de não estarem cursando o 1º grau. Isto torna-se patente no caso do 2º grau noturno, freqüentado, em nível significativo, por alunos carentes, que saem diretamente do trabalho para a escola, sem qualquer alimentação.

35. Além disto, a fixação da etapa para o pré-escolar em menos da metade do valor do ensino fundamental – R\$ 0,06 contra R\$ 0,13 – parece não ter sido amparada em justificativa técnica. Ao contrário, informações obtidas deram-nos conta das maiores necessidades das crianças do pré-escolar, que requereriam atendimento mais amplo e, conseqüentemente, mais recursos lhes deveriam ser destinados.

36. A recente implantação dos programas de aceleração escolar, em que os alunos deverão permanecer um segundo turno na escola, implicará o fornecimento de alimentação extra e mais substancial – almoço – de forma a viabilizar essa permanência. Há escolas que já têm essa refeição implantada. Embora esse atendimento não seja dirigido a toda a população escolar, é um fator de aumento da complexidade e do custo da merenda, não previsto no PNAE.

37. Desta forma, consideramos que os objetivos do programa não se coadunam perfeitamente com as necessidades reais de sua clientela, necessitando uma ampliação do espectro de atendimento, bem como uma diferenciação desse atendimento, em função das necessidades de cada comunidade.

A merenda em um contexto educativo

38. De acordo com o PNAE, a merenda escolar, a par do suprimento parcial das necessidades nutricionais dos alunos, teria como um de seus objetivos a educação dos escolares, visando à formação de bons hábitos alimentares. Esses bons hábitos referem-se a o quê comer, como comer, higiene, civilidade etc.

39. Com exceção dos municípios de Florianópolis, São José e Blumenau, não foram constatados esforços significativos nesse sentido. Ao contrário, foram encontrados vários casos que evidenciam o abandono do contexto educativo da merenda, tais como: refeições sólidas e sopas servidas em canecas, sob a alegação de evitar que os alunos derrubem os alimentos; ausência de refeitórios e, mesmo, de mesas e cadeiras onde os alunos possam fazer as refeições, obrigando-os a se alimentarem de pé ou sentados no chão; refeições servidas apenas com colher, mesmo para alunos maiores; falta de orientação aos alunos quanto a porções, consumo e sobras, constatada pela ocorrência de vasilhas espalhadas pelo chão e com restos de comida. Isto pôde ser observado em algumas escolas municipais e estaduais.

40. Um exemplo do uso da merenda de forma educativa, foi fato verificado em uma escola do município de Blumenau, em que crianças de 4 e 5 anos tiveram orientação na escola quanto a procedimentos de higiene e educação na alimentação: após concluírem sua refeição, depositavam pratos e talheres em um local apropriado.

do, depois de terem feito a deposição dos restos de comida na lixeira também ali situada.

Aspectos da merenda fornecida pelo Estado

41. O Estado atende às escolas dos municípios não descentralizados (rede estadual e municipal) e, também, às escolas estaduais dos municípios descentralizados parcialmente (ver item IV – fls.13-16)

42. As escolas supridas pelo Estado recebem o mesmo tipo de gêneros – basicamente produtos industrializados e formulados – sem a presença de produtos *in natura*. Como exemplo: feijão pré-cozido, feijão com charque enlatado, legumes desidratados, frango ou carne suína com molho de tomate em lata, carne de soja enlatada etc.

43. A pauta de produtos não favorece a variedade de preparações, que, na maior parte dos casos, resume-se a uma sopa ou uma preparação em que os diversos ingredientes são cozidos juntos. De uma maneira geral, a merenda do Estado consiste de um alimento pouco atrativo e de forma indefinida, apesar de tentativas de inovar os itens da pauta, com a introdução, por exemplo, de sucrilhos (flocos de arroz), geléias, mel etc.

44. A má utilização de formulados não se harmoniza com os objetivos do programa, que tem ênfase em produtos *in natura*. As justificativas para tal opção baseiam-se na dificuldade de distribuição, armazenamento e preparo de produtos *in natura*. Isso explicaria apenas parcialmente o problema, tendo em vista que são preteridos produtos *in natura* com maior prazo de validade em favor de produtos semi-preparados.

45. O atendimento do Estado – para cerca de 30% da população escolar – implica grandes volumes de compras, resultando processos licitatórios complexos e, em geral, morosos e de conclusão imprevisível. Essa situação chega a comprometer o suprimento de gêneros às escolas e, além de outras possíveis falhas de planejamento, constitui a razão principal para o descompasso entre as entregas de determinados gêneros e de seus complementos (por exemplo: fornecimento de macarrão mas não de carne, frango, sardinha ou molho para prepará-lo; fornecimento de sucrilhos mas não de leite para servi-los; existência de salsichas, mas não de pão para o cachorro-quente; etc).

46. A amplitude geográfica do atendimento – todas as regiões do Estado – torna complexa a logística de distribuição-armazenagem e limita a pauta de produtos adquiridos, em função da perecibilidade dos produtos. Em função dessa amplitude, também não há garantia de que os produtos estejam de acordo com o hábito alimentar da população atendida.

47. A distribuição de gêneros para as escolas é feita sempre em grandes quantidades, sem prévia comunicação e sem calendário definido das entregas, ou seja, as escolas não sabem nem quando nem quanto receberão de cada item da pauta de

produtos. De qualquer forma, o sistema implica necessidade de razoável área para armazenamento nas escolas.

48. Essa logística de suprimento envolve reiteradas operações de entrega, armazenagem, loteamento e distribuição, onerosas e demoradas, ocasionando, em algumas situações, o fornecimento de grandes quantidades com reduzido prazo de utilização até o vencimento do produto. Em várias escolas foram constatados produtos vencidos ou em vias de perecimento, em quantidades não residuais.

Aspectos da merenda fornecida pelos municípios

49. A merenda fornecida pelos municípios está centrada em produtos convencionais, compreendendo uma pauta básica de produtos: arroz, feijão, macarrão, açúcar, leite, biscoitos, farinha de trigo, frango, salsicha, ovos e hortifrutigranjeiros.

50. Embora ainda persista a tendência das preparações unitárias, como sopa, arroz já misturado com o feijão ou com o alimento protéico, já existem vários casos de apresentação de uma refeição mais elaborada, com as preparações individualizadas e servidas separadamente.

51. Em todos os municípios, apesar de problemas particulares, o planejamento das compras se faz de maneira mais eficiente que no Estado. Os estoques, com entregas parciais programadas, permitem a preparação das refeições propostas pelos cardápios estabelecidos ou usualmente praticadas.

52. Os problemas verificados na fase de licitação e compra referem-se a procedimentos recursais de licitantes e da entrada de fornecedores especializados no fornecimento da merenda escolar. Esses fornecedores, muitas vezes sediados em localidades distantes da unidade promotora do certame, comprometem as entregas e frustram um dos objetivos do programa, que é o incentivo à produção local. Isto ocorre principalmente nos municípios maiores, com maior volume de compras.

53. Quanto à distribuição dos produtos, há programação estabelecida e as escolas sabem quando e o quê irão receber; em geral não ocorrendo atrasos. Na maior parte dos municípios visitados, o fornecedor entrega diretamente nas escolas a cota respectiva, segundo um roteiro previamente estabelecido. Em outros, a entrega é feita à prefeitura municipal, que se encarrega da distribuição às unidades escolares. Existe também sistema híbrido, em que os perecíveis são distribuídos às escolas pelo fornecedor e os não-perecíveis são entregues à prefeitura, com posterior distribuição às escolas.

54. Evidencia-se o melhor desempenho, quanto aos aspectos técnico-nutricionais, da merenda fornecida pelos municípios comparativamente à fornecida pelo Estado, em função da existência dos hortifrutigranjeiros na pauta de alimentos, da maior variedade de gêneros e preparações oferecidas e da efetiva disponibilidade dos produtos nas escolas.

Creche e pré-escola

55. A alimentação nas creches e nas pré-escolas constitui outro ponto de interesse para análise, devido às várias formas com que o atendimento a essas unidades é feito. Em alguns municípios, a pré-escola, que é assistida pelo PNAE, forma, juntamente com a creche, um sistema integrado de ensino. Não há como diferenciar a merenda oferecida às crianças de 5 e 6 anos (pré-escola) se elas convivem no mesmo espaço com as demais que têm uma alimentação mais ampla.

56. Em outros municípios, a pré-escola funciona junto com o ensino fundamental, sendo oferecida uma alimentação diferenciada ou, mais comumente, igual à do 1º grau.

57. O valor unitário atribuído à pré-escola (R\$ 0,06) representa a metade do valor referente ao ensino fundamental (R\$ 0,13). Essa diferença aumenta no caso dos municípios contemplados pelo programa Comunidade Solidária, cujo valor, para o ensino fundamental é de R\$ 0,20/aluno/dia.

58. O programa das creches nos municípios tem outros financiamentos. Não obstante, na maior parte dos casos, a logística de suprimentos é integrada à da merenda escolar, embora os recursos sejam tratados isoladamente. Em outros, porém, a alimentação da creche, da pré-escola e do fundamental constitui um programa único de atendimento à criança.

IV- ASPECTOS OPERACIONAIS

Introdução

59. A operacionalização da merenda constitui-se de diversas atividades, envolvendo a administração (estadual ou municipal), escolas e fornecedores. Nesse contexto operacional devem ser abordados assuntos como aquisição, armazenagem e distribuição de gêneros alimentícios; fornecedores etc.

Quantificação de Gêneros Alimentícios

60. A quantificação dos gêneros consiste no cálculo da quantidade necessária de produtos para o atendimento do cardápio de cada escola e a ser adquirida pelas administrações, em determinado período.

61. A forma de quantificar os gêneros, embora varie um pouco em cada entidade conveniada, baseia-se, inicialmente, no “per capita” (porção de cada alimento a ser servida para um aluno/refeição, fls.52) adotado pelo FNDE. O acompanhamento de consumo feito junto às escolas ao longo do tempo, permite ajustar esse valor inicial às reais necessidades do público escolar. Em alguns municípios não há quantificação sistemática; as escolas solicitam os gêneros necessários para o cardápio da semana seguinte para atendimento pela administração, que apenas controla os excessos.

Aquisição dos Gêneros Alimentícios

62. A aquisição dos gêneros no Estado e nos municípios visitados é feito, como regra, por processo licitatório. Durante os trabalhos de campo, não se verificou a regularidade desses processos, por fugir ao escopo dessa Auditoria. A periodicidade das licitações varia de acordo com a política de compra de cada administração, desde licitação anual com entregas parceladas até licitações mensais.

63. Foram levantados pela equipe de auditoria alguns problemas relativos aos processos licitatórios. A administração estadual, por exemplo, ficou impossibilitada, por mais de um ano, de fornecer leite para as escolas, em razão de recursos interpostos por licitantes, impedindo o prosseguimento do processo e, conseqüentemente, a aquisição.

64. Outro problema, refere-se à participação de empresas especializadas no fornecimento de produtos para a merenda, assunto a ser abordado mais adiante.

65. Quanto à economia que deveria ser proporcionada pelo procedimento licitatório, não há uma opinião conclusiva; aliás não se constataram economias expressivas na comparação entre os preços das licitações e os praticados no mercado. Sendo obrigadas a comprar via licitação, as administrações ficam impossibilitadas de aproveitar eventual baixa nos preços dos produtos. Os hortifrutigranjeiros são um exemplo, pois seus preços oscilam diariamente. Caso adquirissem diretamente no mercado pelo preço do dia, aproveitariam os produtos com excesso de oferta e em conseqüência com preço mais baixo e evitariam a aquisição dos produtos na entressafra, com preços mais altos.

66. Em geral, as modalidades licitatórias utilizadas são Convite e Tomada de Preços.

67. Quanto à forma de cotação, as licitações encontradas são por item, por grupo de alimentos ou pela totalidade dos itens.

68. A forma de cotação por item apresenta-se mais adequada para as administrações que possuem estrutura de armazenagem e distribuição, conseguindo em muitos casos um preço menor item a item.

69. Na entrega direta pelo fornecedor às escolas, essa forma de cotação pode acarretar, tendo em vista os custos de distribuição, certo desinteresse de fornecedores quando ganham poucos itens, podendo deixar de fornecer ou atrasar na entrega. Nesse caso, a forma de cotação por grupo de alimentos é mais adequada, pois, se por um lado não conseguem o menor preço item a item, por outro, atraem licitantes especialistas em cada grupo, o que pode gerar economia e facilidade na entrega dos gêneros, em razão da diminuição do custo de distribuição.

70. A forma de cotação pela totalidade dos itens, ou seja, quem ganha a licitação, ganha todos os itens, atrai fornecedores de maior porte, podendo reduzir o preço global; por outro lado, a administração fica na dependência de um único fornecedor que, se falhar, compromete toda a merenda, além de ser contrária ao princípio do fracionamento da Lei de Licitações. Essa forma de cotação pode ser adequada para municípios com pequeno volume de compras.

Armazenagem e Distribuição da Merenda

71. O processo de armazenagem e distribuição na esfera estadual inicia-se com a chegada em um depósito central dos produtos adquiridos, cujas compras são centralizadas na Secretaria Estadual de Educação. Posteriormente os gêneros são encaminhados para as Coordenadorias Regionais de Educação (26 no total), espalhadas pelo território do Estado. Cada coordenadoria é responsável pelo atendimento de toda rede escolar de determinado número de municípios que não estabeleceram convênio com o FNDE e pelo atendimento das escolas estaduais que se localizem em municípios que descentralizaram apenas a merenda da rede municipal de ensino.

72. As Coordenadorias Regionais, enviam os gêneros aos municípios e estes se encarregam de distribuí-los às escolas.

73. O processo de distribuição na esfera estadual caracteriza-se pela falta de planejamento, tanto de datas de entrega quanto de quantidade e espécie de alimentos. As escolas são constantemente surpreendidas com quantidades enormes de determinado gênero a serem armazenadas, sem disporem de espaço adequado para essa tarefa; além disso os gêneros chegam sem seus respectivos complementos (ex.: sucrilho sem leite). Como não sabem quando virá o complemento, a escola vê-se obrigada a servir o alimento de forma não apropriada, sob pena do alimento perder a validade ou simplesmente não ter o que servir na merenda.

74. Nos municípios visitados que assumiram a execução do PNAE, essa falta de planejamento não foi constatada (ao menos a ponto de prejudicar o fornecimento de merenda). As escolas sabem quais e quando os alimentos serão entregues, possibilitando prepararem seus depósitos para um correto acondicionamento, além da certeza da garantia de fornecimento da merenda aos alunos.

75. A maioria dos municípios visitados (7) optaram pela entrega direta do fornecedor nas escolas, não necessitando, com isso, de local para armazenagem; esse procedimento diminui o custo de infra-estrutura e torna a distribuição mais rápida.

76. Os municípios que possuem local de armazenagem (Florianópolis, Blumenau e Caçador) são os que distribuem a merenda para as escolas. Nesses municípios, as instalações são precárias, ou pela falta de espaço ou pelas condições de ventilação, umidade e iluminação. Apesar dessas limitações físicas, conseguem, por meio de um controle eficiente, evitar o perecimento dos gêneros. Além dessa estrutura de armazenagem, precisam também de um sistema de distribuição que envolve recursos humanos e materiais, aumentando os custos de infra-estrutura da merenda.

77. Não se pode falar em vantagens e desvantagens das duas formas, pois isto depende da realidade de cada município (necessidades e limitações). O que ficou evidenciado nas duas formas de distribuição é que os municípios conseguem suprir as escolas em tempo hábil para o atendimento aos alunos; nas escolas atendi-

das pelos municípios não foram levantados problemas relevantes quanto à distribuição de alimentos.

78. Nas escolas, sejam aquelas atendidas pelo estado ou pelos municípios, encontramos alguns problemas relativos à armazenagem. Esses problemas, contudo, não afetam o fornecimento da merenda. Foram observados casos isolados de produtos com validade vencida.

79. Os problemas maiores nas escolas quanto à armazenagem são afetos à infra-estrutura (local pequeno, com pouca ventilação e iluminação).

80. Embora não tenham sido observados muitos casos de produtos com validade vencida, não há nas escolas, salvo exceções, um controle sistemático dos estoques, de forma a se utilizar primeiro os alimentos mais próximos de vencer a validade; existe uma certa preocupação da administração, que orienta as escolas sobre esse aspecto, mas não há nenhum procedimento definido para esse controle.

Fornecedores

81. Considerando que a pauta de compras dos municípios descentralizados é encontrada no comércio varejista, os fornecedores da merenda poderiam ser os mesmos do comércio em geral. Ocorre que, ao longo do tempo, algumas empresas passaram a se especializar nas licitações da merenda e sistematicamente saem vencedores dos certames licitatórios. Uma determinada empresa é fornecedora para a maioria dos municípios visitados, sendo de conhecimento que essa mesma empresa fornece os mais variados tipos de produtos para os governos federal, estadual e municipais (alimentos, produtos da área da saúde, material escolar, etc).

82. Essa especialização ocorre, em parte, devido aos inúmeros requisitos constantes dos editais, que acabam por afastar pequenos fornecedores.

83. Como exemplo, certo município visitado relatou-nos que, ao realizar uma licitação, especificou minuciosamente no edital cada item a ser adquirido, exigindo exames laboratoriais e constatou que, em função dessas exigências, muitos fornecedores afastaram-se do certame. Na licitação seguinte, retirou várias dessas exigências e o número de fornecedores cresceu substancialmente. Os preços, por sua vez, sofreram uma queda significativa, sendo mantida a qualidade dos produtos.

84. Por essa característica, as licitações nem sempre cumprem seu objetivo que é proporcionar à administração a oferta mais vantajosa.

85. Um outro problema com fornecedores, refere-se à qualidade do produto, por ocasião da entrega. Licita-se, por exemplo, feijão tipo 1 e o fornecedor entrega o de tipo 2. Quando a entrega é centralizada em um depósito da administração, essa irregularidade é mais facilmente constatada pelo responsável que prontamente recusa-se a receber a mercadoria. Quando a entrega é feita diretamente nas escolas, o problema agrava-se pela falta de preparo dos responsáveis pelo recebimento. Em determinada escola, por exemplo, constatamos a entrega de maçãs extremamente pequenas enquanto o edital referia-se a maçãs de tamanho médio.

Atendimento das escolas estaduais pelos municípios

86. Este era um dos pontos que a equipe de auditoria preocupava-se, pois, imaginava que os municípios poderiam privilegiar escolas municipais em detrimento das escolas estaduais. Esse fato, contudo, não foi constatado em nossas visitas; ao contrário, houve uma unanimidade de aprovação pelas escolas estaduais quanto ao atendimento feito pelo município.

V- ASPECTOS TÉCNICOS

Pauta de Produtos

87. Há duas realidades bem distintas quanto à pauta de produtos; uma refere-se aos gêneros adquiridos pelo Estado e outra pelos municípios.

88. A pauta fornecida pelo Estado é composta basicamente de produtos industrializados, dentre os quais podemos citar as carnes enlatadas, feijão pré-cozido, macarrão, biscoitos, sardinha em lata, produtos formulados como sopas e pó para preparo de bebida láctea, etc.

89. Essa característica do Estado deve-se basicamente à complexidade de distribuição dos gêneros, os quais percorrem longo caminho até chegarem ao destino final (as escolas).

90. As mercadorias são recebidas em um depósito central do Estado e dali enviadas para as 26 Coordenadorias Regionais de Ensino (CRE), espalhadas pelo Estado. As CRE, por sua vez, distribuem-nas aos municípios e estas às escolas. Com esse sistema, torna-se inviável a aquisição de gêneros perecíveis como os hortifrutigranjeiros e congelados.

91. Quanto aos municípios descentralizados, a pauta resume-se aos produtos básicos normalmente adquiridos por famílias de baixa renda: arroz, biscoitos, feijão, macarrão, açúcar, farinha de trigo, pão, leite, achocolatado, ovos, óleo, frango, carne de segunda, salsicha, legumes, frutas e verduras; os produtos verificados na Auditoria eram de qualidade média.

92. A aquisição dessa pauta de produtos pelos municípios torna-se possível, principalmente, em razão da simplicidade do sistema de distribuição. Em grande parte dos municípios, a entrega é feita diretamente pelo fornecedor nas escolas, fazendo com que os produtos perecíveis cheguem em boas condições para o consumo.

Cardápio - Existência

93. A meta nutricional do programa consiste em uma refeição que forneça 350 cal e 9 gramas de proteína ao aluno; essa quantidade refere-se a 1/5 das necessidades diárias de uma criança, justamente o período em que o aluno está na escola.

94. A existência do cardápio constitui importante aspecto na presente auditoria, permitindo avaliar se a meta nutricional do programa está sendo atingida.

95. Inicialmente, faz-se necessário definir o que é “cardápio” para os fins dessa auditoria. Cardápio, no sentido estrito do termo, é a relação de formas de preparo dos alimentos (pratos) elaborada por profissional de nutrição ou sob a orientação deste para ser executado ao longo de determinado período (semana, mês, semestre). Cardápio no sentido amplo é toda previsão de preparo dos gêneros, independente de orientação técnica, a ser seguido em determinado período. O primeiro (sentido estrito) é, de acordo com nosso enfoque, o de maior relevância, pois, é a partir de sua existência que se pode concluir sobre o atingimento da meta nutricional do programa.

96. A Secretaria Estadual de Educação não possui propriamente um cardápio, mas tão somente uma indicação dos gêneros a serem utilizados no dia (fls.11, Vol. II), sem prescrição da forma de preparo. Exemplo: segunda-feira deve ser utilizado macarrão; com ele pode-se preparar uma macarronada ou uma sopa; as duas formas estariam de acordo com o previsto. Durante os trabalhos constatamos que nem essa indicação é seguida pelas escolas, cada uma fazendo seu próprio cardápio. Diante dessa realidade, não se pode avaliar se a meta nutricional do programa está sendo atingida.

97. No âmbito dos municípios encontramos variadas situações envolvendo o cardápio, desde a elaboração por nutricionista até a ausência absoluta de previsão.

98. Dentre os municípios visitados, apenas três possuem, em seus quadros funcionais, profissionais de nutrição (Florianópolis, São José e Blumenau), os quais efetivamente participam da elaboração dos cardápios. No caso de Florianópolis e São José, os cardápios são elaborados para cada escola, com a participação dos diretores e merendeiras (fls.169, Vol. II), com vistas a adequar os cardápios aos hábitos alimentares da comunidade, contribuindo dessa forma para uma melhor aceitação da merenda. Em Blumenau, o cardápio, embora elaborado pela nutricionista, é apenas orientativo, isto é, as escolas devem preparar seus cardápios utilizando os princípios do cardápio base, principalmente quanto aos grupos de alimentos a serem utilizados. Nos demais municípios, em geral, a elaboração do cardápio é feita pelas escolas, com graus variados de orientação das Secretarias de Educação; há casos em que a refeição é definida na véspera ou no mesmo dia pela merendeira.

99. Sinteticamente, considerando algumas diferenças nas escolas, a situação dos cardápios nos municípios visitados é a seguinte:

- Florianópolis- elaborado por nutricionista em conjunto com as escolas
- São José – cardápio elaborado por nutricionista em conjunto com as escolas
- Blumenau- cardápio orientativo elaborado por nutricionista
- Brusque- cardápio elaborado pela escola
- Ilhota- cardápio elaborado pela Secretaria de Educação, podendo ser alterado pela escola
- Navegantes- cardápio elaborado pela escola
- Caçador – cardápio elaborado pela escola

- Videira- cardápio elaborado pela escola
 - Lebon Regis- cardápio elaborado pela escola
 - Fraiburgo- cardápio elaborado pela Secretaria de Educação, sendo seguido pelas escolas
 - Santo Amaro da Imperatriz- cardápio elaborado pela escola
100. Em resumo:
101. Em 3 municípios, o cardápio é elaborado com orientação da nutricionista (28%).
102. Em 1 município, o cardápio é elaborado pela Secretaria, sem orientação de nutricionista, podendo ser alterado (9%).
103. Em 1 município, o cardápio é elaborado pela Secretaria de Educação, sem orientação de nutricionista, sendo seguido a risca (9%).
104. Em 6 municípios, o cardápio é elaborado pela escola (54%).

Cumprimento

105. Quanto ao cumprimento do cardápio há situações bem distintas nos municípios visitados.

106. Nos municípios em que o cardápio (latu sensu) é elaborado pela própria escola, o não-cumprimento torna-se pouco relevante, pois, em geral, trata-se de cardápio sem técnica nutricional, cuja alteração não afeta sua qualidade. Entretanto, constantes alterações podem prejudicar a administração da merenda.

107. Nos municípios em que há uma elaboração de cardápio técnico, o seu cumprimento torna-se mais relevante à medida em que está aí a garantia do valor nutricional da merenda servida. As administrações da merenda relataram forte resistência das escolas (em especial das merendeiras) em aceitar cardápios previamente definidos, seja pelo desinteresse de diretores e merendeiras, pelas práticas antigas de confecção da merenda ou pelo hábito alimentar dos alunos. Essa resistência tem sido derrubada quando se começou a valorizar o trabalho das merendeiras, por meio de cursos de reciclagem, de elaboração dos cardápios em conjunto com diretores e merendeiras, procurando, com isso, criar uma nova mentalidade na confecção das merendas.

108. A partir da aceitação pelas merendeiras foi possível trabalhar com o hábito alimentar das crianças, que em sua maioria eram avessos a alimentos como legumes e verduras, por falta de hábito dos pais. Atualmente já se pode ver crianças de 4, 5, 6 anos alimentando de verduras, legumes e frutas, o que, segundo muitas diretoras é um fato que causa espanto às mães, pois seus filhos, em casa, recusam-se a aceitar esse tipo de alimento. Aliás o comportamento das crianças, principalmente das menores é bastante disciplinado. Isso mostra o caráter educativo da merenda que deveria fazer parte dos objetivos do programa.

Necessidade

109. A necessidade do cardápio técnico é fator primordial para que a administração alcance os objetivos do programa. Com ele é possível garantir o valor nutricional da merenda e um melhor aproveitamento dos recursos disponibilizados para a merenda. A elaboração desses cardápios por profissionais da área de nutrição, permitem oferecer diversas opções de alimentos, em função de sazonalidade, da produção local etc., sem perder a qualidade global.

110. Mesmo o cardápio feito sem orientação técnica é importante, na medida em que proporciona à administração um melhor controle dos gêneros e auxilia a programação de suas aquisições, evitando estoques desnecessários.

Requisitos Nutricionais

111. De acordo com a lei de descentralização do PNAE (Lei nº 8913/94) não há previsão de requisitos nutricionais da merenda. Entretanto, os convênios firmados trazem como meta nutricional o fornecimento de uma refeição contendo 350 cal e 9 gramas de proteína, que corresponderiam a 1/5 das necessidades diárias da criança.

112. De acordo com profissionais de nutrição, essa exigência nutricional (calorias e proteínas) é naturalmente alcançada quando se elabora uma refeição dentro de determinados critérios técnicos. Essa exigência calórica e protéica está distante da realidade da maioria dos estudantes. Em geral, as crianças que frequentam as escolas públicas são oriundas da população de baixa renda e, em muitos casos, a merenda é a principal refeição do dia, quando não a única. Assim, a merenda deveria proporcionar um nível nutricional que correspondesse às reais necessidades das crianças, que seguramente ultrapassam as 350 cal e 9 g de proteína estabelecidas no convênio.

Confecção da Merenda

113. A confecção da merenda é um dos pontos fundamentais da qualidade, influenciando diretamente a aceitação pelos estudantes.

114. Dentre os fatores que afetam a confecção, podemos destacar: qualificação profissional das merendeiras, gêneros disponíveis, engajamento da direção da escola, instalações, filosofia da administração estadual ou municipal para o programa.

115. A qualificação profissional é obtida em geral por meio de cursos específicos e reuniões de trabalho, entre outras atividades. Durante os trabalhos de auditoria, diversas merendeiras manifestaram a importância dos cursos de reciclagem nas suas atividades, pois, nesses cursos, puderam aprender novas técnicas de preparo e manipulação de alimentos, além de trocarem experiências com outras merendeiras.

116. Os gêneros disponíveis são aqueles relatados no item “Pauta de Produtos” (fls.17) e são determinantes na qualidade da merenda. É visível a superioridade da qualidade da merenda fornecida pelos municípios quando comparada com a fornecida pelo Estado. Essa superioridade deve-se, basicamente, ao tipo e variedade dos gêneros fornecidos por um e outro.

117. O engajamento da direção da escola no programa da merenda contribui para a melhoria da qualidade, visto que é o diretor o responsável pelo serviço das merendeiras, pelo controle da qualidade e quantidade dos gêneros e pela infra-estrutura da escola.

118. A filosofia da administração estadual ou municipal determina a importância da merenda e em função dessa importância, definem-se os investimentos em pessoal, instalações ou equipamentos a serem disponibilizados às escolas.

Aspectos e Meios de Apresentação da Merenda

119. Trata-se da forma como o alimento é servido ao aluno, ou seja, em forma de sopa, refeição sólida, lanche, etc. Mesmo não sendo o fator principal, é um forte componente na aceitação da merenda. Em geral, o que se observa é um preparo sem cuidados com o aspecto visual da refeição. Pode-se servir uma refeição contendo arroz, feijão, carne e salada, de modo que cada um desses itens seja disponibilizado ao aluno separadamente (travessa do arroz, da salada e assim por diante) ou simplesmente misturar tudo num panelão e servir. O resultado nutricional é o mesmo, porém a aceitação é diferente. Na maioria das escolas visitadas (70%), o prato único é a regra. As causas são variadas: falta de vontade das merendeiras (associada à falta de cobrança da direção da escola), carência de pessoal, pouca variedade de gêneros, deficiência de equipamentos, entre outros.

120. Um outro aspecto está relacionado aos utensílios nos quais é servida a merenda. Observamos que muitas escolas servem, por exemplo, sopa em canecas de plástico (normalmente utilizadas para servir leite ou refresco), ou distribuem colheres para os alunos comerem macarrão (inclusive para alunos que estão na adolescência). Essa situação é mais um fator de desestímulo ao consumo .

Nutricionista

121. O profissional de nutrição é outro componente para uma melhora na gerência do programa, passando da fase empírica à técnica.

122. A atuação do profissional de nutrição influencia todas as fases da merenda, desde o processo licitatório até o efetivo consumo pelos alunos. São os nutricionistas que introduzem novos gêneros na pauta de compras, determinam a qualidade dos produtos a serem adquiridos, elaboram os cardápios, conscientizam diretoras e merendeiras da importância dos grupos alimentares na nutrição dos alunos, sensibilizam a administração a dotar as escolas de uma infra-estrutura adequada para a merenda (instalações e equipamentos), entre outras ações.

123. Dentre os municípios visitados, apenas três possuem nutricionistas trabalhando na área de merenda escolar (27%): Florianópolis, São José e Blumenau. Os demais municípios justificam a ausência desses profissionais pela falta de recursos para mantê-los. Alguns municípios estão procurando junto às associações de municípios promover a contratação em conjunto de profissionais da área (até o momento não implementada).

124. O Estado de Santa Catarina possui apenas uma nutricionista para cuidar de toda a merenda, não permitindo, assim, o desenvolvimento adequado das funções inerentes ao profissional.

Atuação dos Diretores

125. Juntamente com a administração central da merenda e as merendeiras, os diretores de escolas constituem o alicerce do programa de alimentação. Em geral, são eles que elaboram os cardápios com as merendeiras, fiscalizam a confecção, recebem e controlam os gêneros (qualidade e quantidade), requisitam os equipamentos de cozinha junto à administração, fiscalizam a higiene local, promovem ações para incentivar o consumo etc.

Merendeiras

126. Como relatado anteriormente, as merendeiras são um dos pilares do programa de alimentação escolar, pois são elas as responsáveis pela confecção da merenda. Em relação a esse aspecto, há uma série de fatores que influenciam na qualidade e no consumo pelos alunos.

127. Em muitas escolas visitadas, as merendeiras são as responsáveis pelo recebimento dos gêneros, controlando a quantidade e qualidade. Esse controle é vital, visto que é impraticável à administração central controlar a entrega em toda rede escolar, especialmente nos municípios que adotaram a entrega direta do fornecedor na escola.

128. A armazenagem dos produtos e sua utilização é basicamente tarefa das merendeiras. Essa armazenagem (local limpo, organizado), quando bem feita, impede a deterioração dos produtos, seja pela perda de validade, seja pelas condições de armazenagem (umidade, temperatura).

129. Esses aspectos comentados são ligados à qualificação, capacitação e motivação das merendeiras.

130. A qualificação e capacitação são promovidas por meio de concursos para ingresso no serviço público, cursos de reciclagem profissional, reuniões de trabalho nas escolas. Nos municípios visitados essas ações ainda são tímidas, limitando-se a orientações no início dos convênios. Alguns municípios, que possuem profissional de nutrição, desenvolvem melhor a capacitação das merendeiras por meio de visitas e reuniões de trabalho.

131. Essas ações são bem recebidas pelas merendeiras, pois valorizam seu trabalho e transmitem novos conhecimentos, influenciando não só a confecção e manipulação de alimentos, bem como ajudando na educação alimentar das crianças.

132. A motivação é influenciada por fatores como condições de trabalho, número de profissionais, interesse da administração, cursos de capacitação, salário, questões pessoais etc. Esses fatores dependem basicamente das administrações, que no momento, passam por dificuldades financeiras, limitando as ações.

Infraestrutura

133. Por infra-estrutura entende-se, para os efeitos do presente trabalho, os equipamentos e instalações de cozinha, refeitório e armazenagem relacionados à merenda escolar.

134. Os repasses realizados pelo FNDE por conta do programa de alimentação escolar são utilizados exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios, e, em conseqüência, toda infra-estrutura fica a cargo do Estado e dos municípios.

135. Quanto às instalações, verificamos diferenças significativas entre as escolas, inclusive da mesma rede de ensino (estadual, municipal). Como exemplo, citamos um CAIC (Centro de Atendimento Integral à Criança), no município de Navegantes, cujas instalações são de muito boa qualidade, tanto no tamanho das dependências quanto no aspecto de limpeza e higiene; em contra-partida, visitamos determinada escola no mesmo município com depósitos pequenos e em má conservação e que não possuía refeitório (nem área coberta em que os alunos pudessem comer em dias de chuva). Essa situação ocorre em quase todos os municípios visitados.

136. A principal deficiência nas instalações das escolas é a falta de refeitório adequado; normalmente procuram adaptar espaços cobertos que sirvam para esse fim; isso normalmente se deve ou à falta de espaço físico ou à falta de recursos. Somente escolas do tipo CAIC foram projetadas e construídas com refeitórios, sendo um fator de estímulo para o consumo da merenda.

137. Os equipamentos utilizados não diferem muito quanto ao tipo; em geral, a equipagem consiste de fogão industrial, geladeira, freezer, liquidificador e forno. As escolas, em sua maioria, possuem esses equipamentos, sendo que algumas possuem em qualidade melhor, mais novos, maiores. Um exemplo positivo encontrado foi no município de São José, cuja administração preocupa-se em dotar as escolas da rede municipal com um “kit” básico de equipamentos, o que facilita a administração da merenda, podendo prever, por exemplo, preparações que necessitem de forno. Esse é um caso típico em que a administração não se limitou a simplesmente fornecer qualquer refeição, mas fornecer algo melhor, mais atraente para o aluno, além de facilitar o trabalho da direção das escolas e das merendeiras.

138. Quanto à área de armazenagem, a realidade também é diversa, passando por escolas do tipo CAIC que possuem excelentes depósitos e outras que simplesmente não possuem ou quando possuem são pequenos, mal ventilados, etc.

Consumo

139. O consumo da merenda é a razão de ser do programa. O programa foi concebido com a presunção de que todos os alunos consomem a merenda, tanto é, que o cálculo do repasse baseia-se no número de alunos. A realidade, contudo, é bem diferente; o público consumidor varia de escola para escola e não se sabe ao certo qual o percentual de alunos que efetivamente consomem a merenda. As informações sobre esse aspecto são meras suposições, não se podendo dar muita credibilidade a elas, pois não há nas escolas um procedimento para verificar quantos alunos consomem a merenda; os percentuais informados são frutos da observação das merendeiras e diretores.

140. Embora não se saiba o percentual do público consumidor, conhecem-se algumas causas prováveis para essa realidade. Dentre elas destacam-se:

a) preconceito em consumir a merenda;

141. Segundo as administrações, a merenda é vista por muitos alunos como comida para crianças pobres, isto é, quem consome a merenda é criança que não pode trazer de casa ou comprar na cantina. Esse motivo parece-nos efetivamente real, pois embora os percentuais do público não-consumidor seja duvidoso, nas escolas onde a população estudantil pertence às famílias de classe baixa, esse percentual tende a diminuir, ocorrendo o contrário nas comunidades de maior renda.

b) qualidade da merenda;

142. Outra causa apontada é a qualidade da merenda. Verificamos que nas escolas atendidas pelo Estado o percentual dos que não consomem a merenda é maior do que em relação ao das escolas atendidas pelos municípios, cuja qualidade é superior.

c) nível econômico dos alunos

143. Aqui, referimo-nos à desnecessidade de alguns alunos, cujas famílias possuem uma situação econômica fora da faixa de pobreza, em consumir a merenda, pois, em geral, trazem lanche de casa ou compram nas cantinas das escolas.

d) existência de cantinas nas escolas

144. A cantina influencia o aluno a não consumir a merenda e optar por lanches que são mais desejados pelo público infantil e adolescente, como salgadinhos, doces, normalmente mais palatáveis, embora menos nutritivos. As cantinas são mais comuns na rede estadual de ensino, provavelmente por ser uma das fontes de receita das APP. Nas redes municipais, as cantinas são menos freqüentes, sendo que em alguns municípios elas são proibidas.

Outras questões de caráter técnico

a) produtos *in natura*

145. A preferência por produtos *in natura* é uma diretriz do programa, devendo os administradores evitarem a aquisição de produtos industrializados, em

especial os chamados “formulados” (sopas desidratadas, pó para bebida láctea etc), prática comum na época em que a merenda era administrada pela extinta FAE.

146. No âmbito do Estado, essa prática ainda persiste, pelos motivos já expostos. Os municípios visitados, em geral, não adquirem esses produtos, preferindo aqueles encontrados no comércio varejista; os produtos industrializados adquiridos são aqueles que não possuem substitutos “*in natura*” como óleo, achocolatados, dentre outros.

b) falta de produtos

147. A falta de produtos foi constatada basicamente nas escolas atendidas pelo Estado e essa falta prejudica o fornecimento da merenda, obrigando-as a improvisarem no preparo dos gêneros existentes. Um exemplo marcante foi a existência de alimento tipo “sucrilho” que deveria ser servido com leite, e como não está sendo fornecido leite há algum tempo, as escolas servem o sucrilho a seco; em outros casos, a escola precisa usar recursos da APP para adquirir alguns alimentos para a merenda.

VI- ASPECTOS FINANCEIROS

Repasses

148. A Lei nº 8.913/94, que dispõe sobre a descentralização da merenda escolar, determina que o repasse dos recursos destinados a programas de alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios seja feito em parcelas mensais.

“Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental, serão repassados, em **parcelas mensais**, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.”

149. Entretanto, até o exercício de 1998, o procedimento legal não estava sendo obedecido: os repasses não ocorriam em parcelas mensais.

Exercício de 1997

150. No exercício de 1997 os recursos não foram repassados mensalmente, mas em 4 parcelas de valores próximos, atingindo em média, cada uma, 25% do valor anual. Deve-se ressaltar que a última parcela referente ao exercício de 1997 somente foi repassada, para a totalidade dos municípios visitados (11), em janeiro de 1998. Em todo o Estado de Santa Catarina, somente 7 municípios receberam a última parcela em 1997, e mesmo assim, apenas no mês de dezembro.

151. As 3 parcelas repassadas em 1997 não obedeceram a nenhum cronograma rígido, bem como, quando do envio dos recursos, os municípios não tinham conhecimento do período de referência de cada parcela, fato que tornou bastante prejudicial a programação para as compras e respectivas licitações de gêneros alimentícios.

Exercício de 1997 – Parcelas recebidas pelos Municípios visitados

| Município | 1ª Parcela | | 2ª Parcela | | 3ª Parcela | |
|---------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | Data | Valor(R\$) | Data | Valor(R\$) | Data | Valor(R\$) |
| Brusque | 04/03 | 59.500,00 | 17/06 | 66.670,00 | 16/09 | 63.471,00 |
| Fraiburgo | 26/02 | 37.445,00 | 17/06 | 33.723,00 | 16/09 | 35.725,00 |
| Videira | 04/03 | 50.403,00 | 24/04 | 55.329,00 | 10/09 | 32.696,00 |
| Navegantes | 26/02 | 15.894,00 | 07/05 | 10.372,00 | 10/09 | 4.676,00 |
| Blumenau | 04/03 | 163.671,00 | 24/04 | 159.670,00 | 09/10 | 116.637,00 |
| São José | 04/03 | 212.139,00 | 16/05 | 231.471,00 | 10/09 | 175.659,00 |
| Ilhota | 26/02 | 15.490,00 | 17/06 | 10.244,00 | 16/09 | 12.955,00 |
| Caçador | 04/03 | 59.553,00 | 17/06 | 65.101,00 | 10/09 | 62.784,00 |
| Florianópolis | 04/03 | 104.615,00 | 24/04 | 106.804,00 | 16/09 | 98.499,00 |
| Secr.Educação | 25/03 | 2.125.890,00 | 07/05 | 2.186.624,00 | 19/09 | 1.536.339,00 |

*Os municípios de Santo Amaro da Imperatriz e de Lebon Régis eram atendidos pelo Estado no exercício de 1997.

Exercício de 1998

152. Para o exercício de 1998, o FNDE passou a efetuar os repasses de forma mensal, de acordo com o número de dias letivos do mês em referência. Constatou-se que a totalidade dos municípios visitados está recebendo com regularidade tais recursos, possibilitando, desta forma, um melhor planejamento para suas compras.

153. Relativamente aos aspectos financeiros, a regularidade dos repasses é um dos fatores fundamentais para a eficiência do programa. O conhecimento prévio do repasse, tanto em termos de valores quanto de datas, permite que os municípios tenham condições de efetuar um planejamento mais seguro e confiável para compras dos gêneros alimentícios necessários à merenda escolar.

154. Seguem abaixo os dados referentes aos municípios visitados e à Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina:

Brusque

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 13/03 | 43.141,00 | 30 |
| 23/04 | 27.362,00 | 19 |
| 29/05 | 28.723,00 | 20 |
| 10/07 | 28.761,00 | 20 |
| 31/07 | 20.132,00 | 14 |
| 08/09 | 28.761,00 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 11.979

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,12

Friburgo

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 12/03 | 24.777,00 | 30 |
| 30/04 | 15.696,00 | 19 |
| 26/05 | 16.516,00 | 20 |
| 10/07 | 16.518,00 | 20 |
| 05/08 | 11.563,00 | 14 |
| 04/09 | 16.518,00 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 6.853

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,12

Videira

| Data dos repasses | Valor em R\$ | Dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 12/03 | 29.502,00 | 30 |
| 30/04 | 18.437,00 | 19 |
| 26/05 | 19.915,00 | 20 |
| 02/07 | 19.668,00 | 20 |
| 27/07 | 13.767,00 | 14 |
| 01/09 | 19.692,20 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 8.410

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,117

Navegantes

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 12/03 | 10.089,00 | 30 |
| 23/04 | 6.279,00 | 19 |
| 29/05 | 6.772,00 | 20 |
| 07/07 | 6.707,00 | 20 |
| 28/07 | 4.695,00 | 14 |
| 01/09 | 6.707,20 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 3.157

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,105

Blumenau

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 12/03 | 101.231,00 | 30 |
| 23/04 | 60.577,00 | 19 |
| 25/05 | 71.024,00 | 20 |
| 06/07 | 67.487,00 | 20 |
| 27/07 | 47.241,00 | 14 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 28.983

Valor repassado por refeição = R\$ 0,116

São José (Comunidade Solidária)

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 27/03 | 140.438,00 | 30 |
| 30/04 | 90.170,00 | 19 |
| 29/05 | 92.400,00 | 20 |
| 06/07 | 93.625,00 | 20 |
| 05/08 | 65.537,00 | 14 |
| 08/09 | 93.625,00 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 24.756

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,189

Ilhota

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 12/03 | 7.993,00 | 30 |
| 30/04 | 5.065,00 | 19 |
| 25/05 | 5.327,00 | 20 |
| 02/07 | 5.329,00 | 20 |
| 27/07 | 3.730,00 | 14 |
| 01/09 | 5.329,00 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 2.209

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,12

Caçador

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 13/03 | 44.059,00 | 30 |
| 24/04 | 26.972,00 | 19 |
| 04/06 | 30.305,00 | 20 |
| 02/07 | 29.372,00 | 20 |
| 24/07 | 20.560,00 | 14 |
| 01/09 | 29.372,00 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 12.008

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,122

Florianópolis (Comunidade Solidária)

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 13/03 | 67.249,00 | 30 |
| 23/04 | 46.890,00 | 19 |
| 19/05 | 40.518,00 | 20 |
| 26/06 | 44.828,00 | 20 |
| 22/07 | 31.379,00 | 14 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 18.562

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,125

Lebon Regis (Comunidade Solidária)

| Data dos repasses | Valor em R\$ | dias letivos |
|-------------------|--------------|--------------|
| 17/07 | 8.778,00 | 22 |
| 31/07 | 5.586,00 | 14 |
| 25/08 | 7.980,00 | 20 |

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 2.086

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,191

Cálculo dos valores a serem repassados aos municípios

155. Os repasses são calculados mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$VR = A \times D \times C$ sendo

A = número de alunos constante do censo escolar/MEC do ano anterior;

D = número de dias letivos previstos para o período;

C = custo per capita da refeição.

156. O valor per capita da refeição é de R\$ 0,13 para os alunos do ensino fundamental e de R\$ 0,06 para os alunos da pré-escola e das escolas filantrópicas atendidas. Em se tratando de município eleito pelo Programa Comunidade Solidária (em nossa auditoria, São José e Lebon Régis), o valor per capita da refeição para os alunos do ensino fundamental é de R\$ 0,20, mantendo-se em R\$ 0,06 para a pré-escola e escolas filantrópicas. Para o município de Florianópolis – Capital do Estado – o valor per capita da refeição é de R\$ 0,20 para 30% da clientela do ensino fundamental e de R\$ 0,13 para os 70% restantes.

157. Por tais razões, os municípios de São José e Lebon Régis possuem os maiores valores médios de repasse por refeição, R\$ 0,189 e R\$ 0,191, respectivamente, conforme quadros retro.

158. Para o presente exercício de 1998, os valores totais projetados de repasse aos municípios visitados, estão consolidados no quadro abaixo:

| Município | Nº de alunos atendidos | Valores totais projetados (R\$) |
|----------------------------|------------------------|---------------------------------|
| Brusque | 11.992 | 287.808,00 |
| Navegantes | 3.174 | 67.288,80 |
| Blumenau | 29.002 | 672.846,40 |
| Ilhota | 2.210 | 53.040,00 |
| Fraiburgo | 6.854 | 164.496,00 |
| Videira | 8.410 | 196.794,00 |
| Caçador | 12.023 | 293.361,20 |
| Lebon Regis | 2.086 | 79.685,20 |
| São José | 24.813 | 937.931,40 |
| Florianópolis | 18.576 | 464.400,00 |
| Total (somente Municípios) | 119.140 | 3.217.651,00 |
| Secretaria de Educação | 338.695 | 8.778.974,00 |

*Período letivo de 200 dias

Valor dos repasses – controle

159. Em todos os municípios visitados questionou-se junto às Secretarias Municipais de Educação se os recursos repassados correspondiam aos valores pactuados no Convênio, ou seja, (R\$ 0,13 x n° alunos x dias letivos). Somente um município declarou que exerce controle efetivo sobre os recursos recebidos e que correspondem ao que deveria ser repassado pelo FNDE. Os demais municípios não souberam informar se os recursos enviados correspondem ou não aos valores que o município faz jus por conta do convênio de alimentação escolar.

Suficiência dos recursos

160. Outro ponto de análise refere-se à constatação pela equipe de auditoria de que os cardápios elaborados e/ou fornecidos possuem um custo unitário por refeição superior ao valor de R\$ 0,13 fixado pelo FNDE. Neste ponto, surgiu uma dúvida. De maneira geral, todos os municípios que fornecem a merenda de acordo com o programa (uma refeição/aluno/dia) declararam que os valores investidos na alimentação escolar não necessitaram de suplementação de recursos próprios, ou seja, que os recursos enviados pelo FNDE foram suficientes para o atendimento do programa. Como se justifica então, que os cardápios tenham custo superior a R\$ 0,13/refeição e que os recursos do FNDE (na média, inferior a R\$ 0,13) bastam para o fornecimento dos gêneros alimentícios, se esses dados são incompatíveis ?

161. Uma das justificativas é a de que nem todos os alunos da rede escolar beneficiada com o programa comem a merenda fornecida. E por que isto ocorre ? Quais as razões ?

162. Primeiramente podemos relacionar a baixa qualidade da alimentação fornecida. O fato de os alimentos serem de boa qualidade, não tornam, necessariamente, também de boa qualidade a refeição preparada com eles. A forma como a refeição é servida também influi. Em muitas escolas, a comida é colocada misturada no prato dos alunos, ou, em algumas ocasiões, não é servida nem em pratos mas em canecas, sob a alegação de que facilitaria aos alunos comerem a merenda. Estes aspectos – baixa qualidade da refeição e forma de servir - provocam um desestímulo para os alunos em relação à refeição oferecida.

163. Outro fator relacionado com o não-consumo da merenda é o nível sócio-econômico dos alunos. Em algumas escolas, a população estudantil é formada por alunos que chegam à escola bem alimentados e que não demonstram interesse nem necessidade de fazer a refeição oferecida pela escola.

164. Em pequena proporção, podemos citar também o preconceito social contra o aluno que consome a merenda, pois, ainda existe, nos dias de hoje, a idéia de que “merenda é para pobre”.

165. Finalmente, deve-se atentar para a atipicidade do exercício financeiro de 1998, em razão de que a última parcela referente ao exercício financeiro de 1997 somente foi repassada em janeiro de 1998. Além disso, conforme já relatado no

item “Exercício de 1997” (fls.25), tal parcela é de aproximadamente ¼ do valor anual repassado pelo FNDE. Desta forma, todos os municípios iniciaram o atual exercício com seu caixa “reforçado”. No quadro a seguir, estão relacionados esses repasses e sua relação percentual com o total de recursos que os Municípios receberão neste ano, relativos ao exercício de 1998. Em média, tais recursos representam um acréscimo de 22% sobre o volume total de recursos do exercício de 1998.

Recursos do exercício financeiro de 1997 repassados em janeiro de 1998, por município:

| Município visitado | Data do repasse | Valor repassado (R\$) | % em relação ex. 1998 |
|--------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|
| Brusque | 22/01/98 | 63.214,00 | 22 % |
| Blumenau | 21/01/98 | 146.660,00 | 22 % |
| Ilhota | 21/01/98 | 12.897,00 | 24 % |
| Navegantes | 23/01/98 | 10.314,00 | 15 % |
| Fraiburgo | 21/01/98 | 35.631,00 | 22 % |
| Videira | 21/01/98 | 44.584,00 | 22 % |
| Caçador | 21/01/98 | 62.479,00 | 21 % |
| Florianópolis | 21/01/98 | 103.306,00 | 22 % |
| São José | 21/01/98 | 203.234,00 | 22 % |

*Os municípios de Lebon Régis e de Santo Amaro da Imperatriz não receberam recursos relativos ao exercício financeiro de 1997.

Contrapartida dos municípios/Estado

166. Dos municípios visitados, 3 (três) efetuam uma complementação de recursos – contrapartida – para aplicação em gêneros alimentícios. Os demais municípios aplicam os recursos da contrapartida em pagamento de pessoal (merendeiras, auxiliares de cozinha e faxineiras), transporte e armazenagem de gêneros alimentícios e treinamento de pessoal.

167. Os municípios, e principalmente o Estado de Santa Catarina, não fazem maiores investimentos em infra-estrutura de cozinhas e depósitos para gêneros (exceção feita ao município de São José), além do que, o FNDE não emite nenhuma espécie de orientação neste sentido.

Comunidade Solidária

168. Dos 11 (onze) municípios visitados, 3 (três) deles – São José, Lebon Régis e Florianópolis – são contemplados pelo programa Comunidade Solidária, que possui diversos segmentos, entre os quais o da merenda escolar. O Comunidade Solidária escolhe os municípios cuja população seja carente, destinando um valor per capita por refeição maior (R\$ 0,20 para o ensino fundamental).

169. O valor repassado ao município contemplado é global, ou seja, não há uma separação das regiões mais carentes do município, cabendo ao município gerenciar tais recursos. Verificou-se que estes, no gerenciamento dos recursos, prestam o mesmo atendimento à rede escolar, desconsiderando os diferentes níveis de carência existentes.

170. Por outro lado, como a comunidade é carente, um maior número de alunos consomem a merenda, o que faz crescer o custo para o Município, resultando disto a necessidade de mais recursos.

171. No Estado de Santa Catarina, são 64 os municípios atendidos pelo Comunidade Solidária.

Contribuição da comunidade

172. De maneira geral, nos municípios visitados, o programa de alimentação escolar não recebe nenhuma espécie de contribuição da comunidade que possa ser considerada de relevância ou que seja significativa em termos de recursos. Resume-se apenas, em algumas escolas, ao fornecimento de hortifrutigranjeiros para complementação da merenda, e, em escolas isoladas, a excedentes não utilizados da produção agrícola local.

173. Todavia, deve-se registrar a participação das APP's – Associações de Pais e Professores – vinculadas a cada escola. Tais associações são de grande importância, principalmente em algumas escolas atendidas pelo Governo do Estado. Devido ao fato de os alimentos fornecidos pelo Estado serem bastante limitados em variedade e pela ausência de produtos hortifrutigranjeiros, as APP's procuram complementar o cardápio da escola justamente com este tipo de produto.

VII- OUTROS ASPECTOS

Atuação dos Conselhos Municipais

174. De acordo com o art.2º da Lei nº 8.913/94 a liberação dos recursos aos estados e municípios está condicionada ao funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, in verbis:

“art.2º- Os recursos só serão repassados aos Estados, ao distrito Federal e aos municípios que tenham, em funcionamento, conselhos de Alimentação Escolar, constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, de trabalhadores, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local”

175. Dentre as atribuições do conselho estão: fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados a merenda escolar e a elaboração de seu regimento interno.

176. Os conselhos dos municípios visitados atuam de forma incipiente, não influenciando de forma relevante na administração e conseqüentemente na qualida-

de da merenda, embora o discurso das administrações seja diferente, enaltecendo o trabalho do conselho.

Cantina nas escolas

177. A existência de cantinas nas escolas é um aspecto interessante a ser abordado; o que se procurou nessa questão foi avaliar a influência (negativa) das cantinas no consumo da merenda pelos alunos.

178. Todas escolas da rede estadual visitadas (11 escolas) possuem cantina, e em geral são administradas pela APP (sendo uma importante fonte de receita para a associação).

179. As cantinas exercem sobre os alunos um estímulo para o consumo de produtos como salgadinhos, biscoitos, refrigerantes, etc, de valor nutritivo pouco recomendável mas muito saborosos. Há o aspecto de rejeição de tudo que vem da instituição (rebelião própria da idade) e da extratificação social que coloca numa posição de destaque os alunos que podem comprar seu lanche. Alguns municípios proibiram a existência de cantinas nas suas escolas (São José, Fraiburgo etc).

180. Não ficou evidenciado, nas visitas, o efeito maléfico das cantinas; mesmo porque, as escolas que possuem 2º grau (que não têm direito à merenda) precisam manter cantinas à disposição dos alunos.

181. Por outro lado, nas escolas atendidas pelos municípios, cuja merenda era de boa qualidade, os alunos, mesmo fazendo uso da cantina, não dispensavam a merenda; a cantina era mero complemento.

APP – Associação de Pais e Professores

182. A participação das Associações de pais e professores (APP) na merenda escolar faz-se mais relevante nas escolas atendidas pelo Estado, pois, como é freqüente a falta de determinados produtos complementares, as escolas recorrem aos recursos das APP para suprir essa falha e proporcionar uma merenda ao menos aceitável pelos alunos. Nas escolas atendidas pelos municípios essa participação é eventual e desnecessária; quando utilizam recursos para a merenda, a finalidade é adquirir gêneros que não fazem parte da pauta de aquisições dos municípios (ex.: leite de coco para algum tipo de doce). Essa atuação das APP é basicamente a única forma de participação da comunidade na questão da merenda.

Nucleação das escolas

183. Na zona rural dos municípios proliferou, ao longo dos anos, um tipo de escola conhecida por escola isolada, em muitos casos por necessidade e em outros por influência política. A característica dessas escolas é possuir um número reduzido de alunos (10, 15 alunos), os quais são reunidos em uma ou duas turmas, sendo

que nessas turnas encontram-se alunos de 1ª a 4ª séries, com uma única professora a ministrar aulas.

184. Nessas escolas a professora, além de dar aulas para todas as séries, acumula as funções de diretora, merendeira, faxineira etc. A nucleação de escolas consiste em agrupar várias escolas pequenas, chamadas de escolas isoladas, em uma escola maior, fornecendo transporte escolar para as crianças que morem em locais distantes. Com isso, melhora a qualidade de ensino, pois uma professora dará aula para uma única série; a escola ganha em infra-estrutura e em pessoal, pois haverá uma diretora, faxineira, merendeira, etc.

185. No que se refere à merenda, há também um ganho de qualidade por meio da melhora de infra-estrutura (refeitório, cozinha, equipamentos), pessoal (uma funcionária para exercer as funções unicamente de merendeira), facilidade de distribuição de alimentos, etc.

Indigência das Escolas

186. Dentre os aspectos observados na auditoria, destacou-se o estado de conservação das escolas (especificamente das instalações de cozinha, refeitório, depósito) que se encontram precisando de ampliações e reparos. Depósitos pequenos e mal ventilados comprometem a conservação dos alimentos; cozinhas pequenas, com equipamentos deficientes não permitem a confecção de refeições mais bem elaboradas, além de tornar mais demorada a confecção das merendas; a falta de refeitório desestimula o aluno a consumir a merenda, sendo obrigados a comer a merenda sentados nos degraus das escadas ou encostados nas paredes dos pátios; em muitos casos nem mesmo um pátio coberto existe. Faz-se necessário um programa específico para reequipar as escolas e melhorar suas instalações e entendemos que embora gastos desse tipo não sejam gêneros alimentícios, poderiam ser vinculados ao PNAE, como forma de melhorar a qualidade da merenda.

Relacionamento FNDE/Estado-Municípios

187. O relacionamento do Fundo com o Estado e Municípios restringe-se ao envio de recursos, embora o FNDE seja o responsável por todo o programa. Não há orientação técnica por parte do Fundo, sendo que essa atribuição é desempenhada por servidores do Ministério da Educação (Demec no Estado).

VIII- CONCLUSÃO

188. Ressalvando-se que, embora os trabalhos de auditoria refiram-se a uma amostra limitada, algumas conclusões puderam ser extraídas, as quais passamos a relatar:

Municipalização

189. Embora a essência do Programa Nacional de Alimentação Escolar seja a descentralização de sua execução para Estados e municípios, ficou evidenciado nos trabalhos de auditoria, que o atendimento por parte dos municípios é significativamente superior ao do Estado. Assim, ressaltamos a importância de se transferir para a esfera municipal a execução do PNAE.

190. Dentre as vantagens do atendimento pelos municípios, destacam-se:

- maior variedade de preparações de alimentos, estimulando o consumo da merenda, caracterizada, ao longo dos anos, pela mesmice dos cardápios;
- maior variedade na pauta de alimentos adquiridos, com utilização constante de produtos “*in natura*” (frutas, legumes, verduras);
- aproximação dos cardápios ao hábito alimentar da população estudantil, evitando a utilização de produtos formulados, com baixo grau de aceitação;
- eficácia na aquisição e distribuição de alimentos, provendo as escolas dos gêneros necessários à execução dos cardápios;
- atendimento dos requisitos nutricionais do Programa.

Papel das nutricionistas, diretores de escola e merendeiras

191. Constatou-se a importância decisiva da atuação desses profissionais na qualidade dos resultados alcançados pelos municípios no programa da merenda escolar.

192. Demonstrou-se fundamental, a existência do profissional de nutrição à frente da administração da merenda, bem como a qualificação e motivação das merendeiras e o engajamento dos diretores de escolas no Programa.

Recursos financeiros

193. Não se pôde concluir se os valores “per capita” definidos pelo PNAE são suficientes para o atingimento de suas metas, em razão da atipicidade do exercício financeiro de 1998, e da inexistência de dados relativos ao número de alunos que efetivamente consomem a merenda.

194. Quanto ao valor da merenda para a pré-escola, não foram obtidas justificativas técnicas para a diminuição do seu valor “per capita”. Com isso, houve redução no valor médio repassado por refeição, considerando que o atendimento é uniforme para toda a rede escolar – ensino fundamental e pré-escola.

195. Por outro lado, concluiu-se que a regularidade dos repasses é fator decisivo para o planejamento das compras e respectivas licitações, propiciando o adequado atendimento às escolas.

Infraestrutura das escolas

196. Concluímos ser necessária a melhoria da infraestrutura das instalações de cozinha, depósito e refeitório das escolas, bem como dotá-las de equipamentos básicos, compatíveis com o porte da escola, com vistas a dinamizar a confecção da merenda e melhorar sua qualidade.

Aproximação do FNDE com as entidades conveniadas

197. Constatou-se um distanciamento nas relações entre FNDE e Estado e municípios, as quais restringem-se a poucas informações sobre os repasses. Faz-se necessária uma maior presença do FNDE junto às entidades conveniadas, acompanhando, fornecendo orientações técnicas e operacionais e promovendo a evolução do programa.

Adequação do programa

198. O programa de alimentação escolar, como atualmente implementado, não contempla alunos matriculados no segundo grau, que em muitos locais frequentam o mesmo espaço físico dos alunos do ensino fundamental, impondo à escola, por uma questão de equidade, o atendimento, também, aos alunos do 2º grau.

199. O PNAE, além disso, ao utilizar critério único para cálculo dos repasses, desconsidera as diferenças sócio-econômicas da população atendida. Assim, em muitas escolas de comunidades carentes, os alunos têm na merenda sua principal refeição, quando não, a única do dia.

200. O PNAE também não considera aspectos particulares, inclusive aqueles decorrentes de ações do próprio MEC, como programas de aceleração escolar, em função dos quais, os alunos permanecem maior tempo na escola, necessitando de refeições adicionais”

201. Verificou-se, ainda, que o Programa possui um caráter basicamente assistencial, descartando seu potencial educativo, que propiciaria ao aluno adquirir novas posturas de alimentação, higiene, civilidade etc.

Licitação

202. As licitações, em muitos casos, por estabelecerem muitas exigências, em vez de propiciar às administrações a aquisição de produtos de boa qualidade e a preços baixos, acabam afastando muitos concorrentes e, por conseguinte, aumentando os preços.

203. Os produtos hortifrutigranjeiros constam da pauta de aquisição de praticamente todos os municípios, com seus preços variando diariamente em função da oferta. Apesar dessa característica, esses produtos são adquiridos, por meio de licitação, a um valor definido, que ora está abaixo, ora está acima do preço do dia. Em nosso entendi-

mento, tais produtos poderiam ser adquiridos, de forma otimizada, com base no preço CEASA do dia. Assim, nas licitações, as propostas seriam cotadas em percentuais (maiores, iguais ou menores que 100%) do preço CEASA, permitindo à Administração escolher, no decorrer de determinado período, os produtos mais baratos em função da oferta.

Conselhos Municipais de Alimentação

204. Na maioria dos municípios visitados, a existência dos conselhos é meramente formal, para atender às exigências legais do PNAE. Conseqüentemente, não desempenham de maneira efetiva suas atribuições, tais como fiscalização, orientação, sugestão de cardápios etc.

IX- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando todo o exposto, propomos, com base no art. 140 do RI/TCU:

I- Recomendar ao Ministério da Educação e do Desporto a realização de estudos, com vistas a :

a) promover a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE- exclusivamente à esfera municipal, considerando a qualidade superior da merenda fornecida pelos municípios em comparação com a do Estado;

b) estender o alcance do PNAE ao ensino de 2º grau, considerando que a maioria dos alunos desse nível escolar apresentam características e necessidades semelhantes às dos alunos do ensino fundamental.

II- Determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, adotar providências, objetivando o cumprimento do art. 4º da Lei nº 8.913/94, que determina a elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar por meio de nutricionista capacitado, considerando que a maioria dos municípios auditados não dispõem do referido profissional;

III- Recomendar ao FNDE que adote providências para:

a) o efetivo acompanhamento do PNAE, por meio de orientações técnicas e operacionais às entidades conveniadas;

b) promover a evolução do programa junto às entidades conveniadas, mediante, a qualificação e motivação das merendeiras e um maior engajamento dos diretores de escolas no Programa;

c) que as entidades conveniadas promovam a melhoria da infraestrutura das escolas, dotando-as de equipamentos e instalações básicos de cozinha, depósito de gêneros e refeitório, compatíveis com o porte de cada unidade escolar;

d) implementar, junto às entidades conveniadas, a aquisição de produtos hortifrutigranjeiros, mediante licitação, com cotação dos produtos em percentuais do preço CEASA do dia;

IV- Seja dado conhecimento deste Relatório de Auditoria Operacional ao Ministério da Educação e do Desporto e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.”

É o Relatório.

VOTO

É desnecessário ressaltar a importância social do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que ao longo de sua existência já conquistou grande evidência no cenário nacional.

O trabalho empreendido pela equipe de auditores consistiu numa análise dos aspectos operacionais relativos ao funcionamento do programa no estado de Santa Catarina.

Embora o caráter intrínseco de estudo de caso da presente auditoria não permita uma generalização de algumas conclusões para todo o universo do programa, as observações constantes do relatório da equipe deste Tribunal podem fornecer subsídios inestimáveis aos formuladores de políticas públicas do Ministério da Educação e aos membros do Congresso Nacional, em termos de um futuro aperfeiçoamento do programa.

Cabe observar que as mudanças introduzidas posteriormente à realização dos trabalhos de campo, com a revogação da Lei n^o 8.913/94 e a entrada em vigor da Medida Provisória n^o 1.784, em 14 de janeiro deste ano, bem como da Resolução FNDE n^o 002, de 21 de janeiro de 1999, que passaram a regulamentar o PNAE, já estão consideradas para efeito da proposta de deliberação adotada.

A primeira ocorrência apontada se relaciona a um dos objetivos do programa que é o de “formar bons hábitos alimentares”. Ficou evidenciado, em alguns casos, um abandono do contexto educativo da merenda que deve ser combatido, sob pena de enfraquecer o seu potencial educativo, tornando-o meramente assistencial, e desperdiçar-se uma oportunidade valiosa para inculcar-se hábitos de alimentação saudável, higiene e civilidade nas crianças desde cedo.

Analisando os aspectos relacionados aos recursos financeiros envolvidos, embora não tenha sido possível determinar se os valores per capita definidos pelo PNAE são suficientes para o alcance de suas metas, devido aos fatores mencionados no corpo do relatório, ficou clara a importância da regularidade do fluxo de recursos para o adequado funcionamento do programa.

Considerando que a MP 1.784-1/99 não incluiu a obrigatoriedade de repasse mensal dos recursos, anteriormente prevista na Lei n^o 8.913/94, entendo que o Ministério da Educação deva ser alertado que a ausência dessa periodicidade é prejudicial ao programa pois potencializa riscos de descontinuidade no abastecimento das escolas, devido a falhas no planejamento da aquisição dos gêneros alimentícios, que se refletem diretamente no atendimento aos estudantes.

Em relação a questão retro, é oportuno que, no momento em que o Congresso Nacional discute a aprovação da MP 1.784-1/99, essa informação seja levada ao

conhecimento dos Presidentes da Câmara e do Senado, da Comissão de Educação do Senado Federal e da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, por intermédio do envio de cópias da Decisão a ser adotada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram.

Os trabalhos realizados também permitiram comparar o atendimento prestado pelo Estado com o prestado pelos municípios que compuseram a amostra selecionada. Segundo a equipe a maior proximidade geográfica dos municípios com as escolas confere vantagens logísticas que resultam na superioridade do atendimento dos mesmos em relação àquele prestado pelo Estado.

Nesse sentido, o § 6º do art. 1º da MP nº 1.784-1 inaugura uma nova fase de descentralização do programa, ao possibilitar que os Estados e Municípios repassem os recursos do Programa diretamente às escolas de suas redes, razão pela qual deixo de propor a recomendação proposta pela equipe, no sentido de promover estudos com vistas à descentralização exclusivamente para a esfera municipal.

É oportuno registrar também que na mesma Medida Provisória foi instituído o Programa Dinheiro Direto na Escola, que objetiva prestar assistência financeira diretamente às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal para o atendimento de suas necessidades básicas.

De uma maneira geral, adotei, com pequenas alterações, as recomendações sugeridas pela Unidade Técnica, propondo também, enviar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram ao Ministro de Estado da Educação e ao Secretário-Executivo do Fundo Nacional de Educação.

Diante de todo o exposto, Voto por que o Tribunal adote a presente Decisão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

DECISÃO Nº 36/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº: TC 928.646/98-0 c/02 volumes; TC 650.092/98-8 (juntado)
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidades: Secretaria Estadual de Educação, municípios de Blumenau, Brusque, Caçador, Florianópolis, Fraiburgo, Ilhota, Lebon Régis, Navegantes, Santo Amaro da Imperatriz, São José e Videira (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE em Santa Catarina)
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/SC
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. alertar ao Ministério da Educação que a ausência de obrigatoriedade da periodicidade mensal do repasse dos recursos referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, anteriormente prevista no art. 1º da Lei nº 8.913/94 e ausente

1. Publicada no DOU de 05/03/1999.

do texto da Medida Provisória nº 1.784-1/99, é prejudicial ao programa, uma vez que potencializa os riscos de descontinuidade no abastecimento das escolas, em função de possíveis falhas no planejamento da aquisição dos gêneros alimentícios, refletindo diretamente no atendimento aos estudantes.

8.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que adote providências com vistas a efetivar o cumprimento, por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios, do art. 5º da Medida Provisória nº 1.784-1, de 13 de janeiro de 1999, que determina que os cardápios do programas de alimentação escolar devem ser elaborados por nutricionistas capacitados, observando orientação do Conselho de Alimentação Escolar e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*;

8.3. recomendar ao ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que adote providências com vistas:

8.3.1. ao efetivo acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com vistas à elaboração de orientações técnicas e operacionais às entidades conveniadas;

8.3.2. a incentivar às entidades conveniadas a promover a qualificação e motivação das merendeiras, uma maior atuação dos diretores de escola no Programa, bem como a melhoria da infraestrutura das escolas no que se refere aos equipamentos e instalações básicas de cozinha, depósitos de gêneros e refeitórios;

8.4. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que promova estudos objetivando:

8.4.1. a regulamentação e implementação da aquisição de produtos hortifrutigranjeiros, mediante licitação, cuja cotação dos produtos deva ser feita em percentuais do preço CEASA do dia ou outros referenciais similares;

8.4.2. incentivar ações por parte das escolas participantes do programa que maximizem o cumprimento do objetivo do programa de formar bons hábitos alimentares;

8.5. enviar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram ao Presidente do Senado e da Câmara Federal e às Comissões de Educação do Senado Federal e de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, observando que a ausência da obrigatoriedade da periodicidade mensal de repasse dos recursos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar no texto da MP 1.784-1/99, anteriormente prevista na Lei nº 8.913/94, é prejudicial ao programa pois potencializa os riscos de descontinuidade no abastecimento das escolas, em função de possíveis falhas no planejamento da aquisição dos gêneros alimentícios, refletindo diretamente no atendimento aos estudantes;

8.6. enviar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram ao Ministro de Estado da Educação e ao Secretário-Executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

8.7. juntar os presentes autos às contas do FNDE relativas ao exercício de 1998;

9. Ata nº 06/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 24/02/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

Iram Saraiva
Presidente

Humberto Guimarães Souto
Ministro-Relator

MINISTÉRIO DA SAÚDE/AC - AUDITORIA NAS ÁREAS DE PESSOAL, BENS MÓVEIS E IMÓVEIS E VEÍCULOS

Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto
Ministro-Revisor Benjamin Zymler

Grupo II – Classe V – Plenário

TC-800.100/97-2

Natureza: Relatório de auditoria nas áreas de pessoal, bens móveis e imóveis e veículos

Órgão: Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Acre

Responsável: Cláudio Roberto do Nascimento

Ementa: Relatório de Auditoria. Planos Econômicos. Ressarcimento de adicionais de periculosidade e insalubridade sem laudos periciais. Regularização da posse de imóvel. Juntada do processo às contas. Determinações.

RELATÓRIO

Tratam os autos do relatório de auditoria nas áreas de pessoal, bens móveis e imóveis e veículos, relativa ao período de 01.01.96 a 31.08.97, realizada no Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Estado do Acre.

O exame feito pela equipe de Auditoria cingiu-se aos seguintes tópicos:

a) 84,32% “Plano Collor”: “Verificamos que o EREMS/AC vem cumprindo os termos da sentença proferida, efetuando o pagamento salarial do percentual de 84,32%, desde setembro/92 aos reclamantes” (fl. 30).

b) 26,05% “URP”: “Verificamos que o EREMS/AC vem cumprindo os termos da sentença proferida, efetuando a recomposição salarial do percentual de 26,05%, desde agosto/92 aos reclamantes” (fl. 33).

c) PCCS – Rubrica 03094 e 01784, RT 1376/89 e 1012/89 / Abono pecuniário: “Verificamos que o EREMS/AC vem cumprindo os termos da sentença proferida, efetuando o pagamento de tal adiantamento às duas servidoras supramencionadas” (fl. 33).

d) PSS – Rubrica 10037, MS 9612223-7 1 VF/DF / Plano de Seguridade Social: “Verificamos que o EREMS/AC vem cumprindo o Mandado de Segurança nº 96.12223-7 abstendo-se de arrecadar a contribuição social dos servidores inativos daquele órgão” (fl. 34).

e) Adicional de insalubridade e de periculosidade: “(...) essa equipe de auditoria entende que a presente situação encontra-se regularizada, restando apenas a confirmação do ressarcimento dos valores pagos sem laudo médico, nas folhas de pagamento a partir de outubro/97” (fl. 35).

f) Gratificação bienal judicial: “Verificamos que o EREMS/AC vem cumprindo a determinação do MARE, contida no ofício circular nº 18/96, abstendo-se de pagar tal gratificação, ao servidor em questão, até posterior deliberação do MARE” (fl. 35).

g) Exercícios anteriores: “Verificamos que o EREMS/AC procedeu de forma correta, cumprindo as determinações contidas na PT/MARE nº 978, de 29.3.96. Tais pagamentos ocorreram nos meses de junho/97 e agosto/97, quando foram liberados recursos para o EREMS/AC” (fl. 36).

h) Imóveis: “(...) concluímos que a averbação feita pelo INSS do referido imóvel, é indevida pois contraria a decisão tomada pela Comissão Mista Interministerial” (fl. 37).

A equipe apresentou, ao final, a seguinte proposição, com a concordância do Senhor Secretário de Controle Externo Substituto da SECEX-AC:

“Propomos:

QUANTO ÀS SENTENÇAS JUDICIAIS:

I. que seja determinado à 4ª SECEX/TCU um levantamento de auditoria no MARE/SRH/SIPEC/SIAPE/TABELA DE SENTENÇAS JUDICIAIS, com o objetivo de verificar o efetivo controle do MARE sobre os dados referentes a liminares e julgados e as providências adotadas para a correção de impropriedades.

II. Posteriormente, que seja determinado à 4ª SECEX em conjunto com as SECEX/TCU/ESTADOS, levantamentos de auditoria nas unidades jurisdicionadas de suas respectivas clientelas, na área de pessoal/folha de pagamento/ sentenças judiciais, com o objetivo de verificar a correta aplicação administrativa das sentenças judiciais, com o objetivo de verificar a correta aplicação administrativa das sentenças proferidas. Fixando diretrizes a serem seguidas nesses levantamentos de auditoria propostos, a fim de adotar procedimentos uniformes na análise da área supracitada.

QUANTO ÀS DEMAIS VERIFICAÇÕES:

Com base no artigo 31, na IN/TCU nº 9, de 16.2.95:

IV. (sic) que seja determinado ao Controle Interno que faça constar no Relatório de Auditoria das contas do EREMS/AC, deste exercício (1997) informações sobre os seguintes pontos:

a) ressarcimento dos valores pagos como adicional de insalubridade/periculosidade sem laudo médico pericial, a ser processado a partir de outubro/97.

b) continuidade ou não da percepção da gratificação bienal judicial pelo servidor inativo (Sylvio Niemeyer, Matrícula SIAPE 0580315). Caso haja continuidade da per-

cepção de tal gratificação que nos seja informada a avaliação do MARE sobre sua legalidade.

V. que seja determinado à Direção-Geral do Ministério da Saúde a promoção de ações no sentido de transferir a posse do imóvel onde se localiza o EREMS/AC do INSS para o mesmo, visto averbação do imóvel por aquele órgão ser indevida, pois contraria a decisão tomada pela Comissão Mista Interministerial (Ministério do Trabalho e da Previdência Social e Ministério da Saúde) constituída pela Portaria nº 002/91, de 18.2.91, que através do Termo de Homologação nº 2/91, de 20.5.91 destinou o imóvel em questão para ocupação do ex-INAMPS, hoje EREMS/AC.

VI. que seja determinada a juntada oportuna deste processo ao das contas do EREMS/AC, referentes ao exercício de 1997, para exame em conjunto e em confronto.” (fls. 38/9).”

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, saliento que os Escritórios de Representação do Ministério da Saúde foram transformados em Gerências Regionais, por força do Decreto nº 2.477, de 28.01.98 (publicado no DOU de 29.01.98). Posteriormente, foram desativadas as citadas Gerências Regionais, com o advento da Portaria do Ministério da Saúde nº 3.844, de 05.11.98, alterada pela Portaria nº 3.926, de 12.11.98 (publicada no DOU de 16.11.98).

Entre os pontos levantados pela equipe de auditoria, merece relevo o pagamento de planos econômicos, com fundamento em sentenças judiciais.

Em sua proposta, a equipe sugere que se determine a realização de levantamentos de auditoria que avaliem o cumprimento das sentenças judiciais que reconheceram o pagamento das referidas vantagens.

Entretanto, julgo que a jurisprudência deste Tribunal já se encontra evoluída, no sentido de considerar incabível a incorporação indefinida dos planos econômicos (URP, Plano Bresser, Plano Collor).

Entendimento semelhante já foi sumulado pelo E. Tribunal Superior do Trabalho, em seu Enunciado nº 322, descrito a seguir :

“Súmula nº 322 - Os reajustes salariais decorrentes dos chamados ‘gatilhos’ e URPs, previstos legalmente como antecipação, são devidos tão-somente até a data-base de cada categoria.”

A título de ilustração, cito vários julgados deste Tribunal de Contas, considerando indevida a incorporação indefinida dos planos econômicos (Decisão nº 0618/98, Plenário, Ata nº 38/98, Relator : Min. José Antonio B. de Macedo; Decisão nº 291/98, 1a Câmara, Ata nº 34/98, Relator : Min. Carlos Átila; Decisão nº 03/98, 1a Câmara, Ata nº 01/98, relatado por mim; Decisão nº 280/97, 2a Câmara, Ata nº 34/97, Relator : Min. Bento José Bugarin; Decisão nº 239/96, 1a Câmara, Ata nº 37/96, também relatado por mim).

Merece destaque, outrossim, relativamente à competência desta Corte de Contas para decidir sobre o tema ora enfrentado, o Acórdão unânime proferido no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 22.658-7, Sessão de 10.09.97, consubstanciado na feliz expressão do emérito Ministro Octavio Galotti, quando, proferindo seu Voto, disse:

“Também acompanho, Sr. Presidente, o voto do eminente Relator, louvando a compreensão revelada por S. Exa., para com o mecanismo de funcionamento dos Tribunais de Contas.

Quando se requer mandado de segurança, para obter da autoridade administrativa um ato que dependa da aprovação de uma daquelas Cortes, exaure-se o cumprimento da ordem na remessa dos autos ao Tribunal de Contas, a que não pode o Juiz substituir-se, no exercício do controle externo da administração.

Pode o Judiciário sobrepor-se ao Tribunal de Contas, quando contra este impetrado o mandado, mas não, como dito, substituí-lo em sua competência constitucional.

Indefiro, portanto, o pedido”. (sublinhei).

Por essas razões, dirirjo da proposta alvitrada pela Unidade Técnica, pois entendo que se deva determinar a exclusão das parcelas recebidas a título de Plano Collor e URP, pelos servidores ativos, inativos e pensionistas.

Quanto à gratificação bienal judicial, cujo recebimento está suspenso por força de decisão administrativa do MARE, contida no Ofício-Circular nº 18/96, publicado no DOU de 13.05.96, considero que o posicionamento do extinto MARE encontra-se em sintonia com jurisprudência deste Tribunal (Decisão 122/96 - Segunda Câmara - Ata 16/96, Relator : Min. Iram Saraiva). Realizando pesquisa no sistema SIAPE, constato que o inativo não mais percebe a indigitada vantagem, razão pela qual entendo ser desnecessária a determinação formulada pela equipe de auditoria.

Coloco-me de acordo quanto às demais propostas alvitradas pela SECEX/AC.

Assim, com minhas escusas por divergir parcialmente da proposição formulada pela Unidade Técnica, VOTO no sentido de que este Colegiado Pleno adote a decisão que ora submeto à sua deliberação.

VOTO REVISOR

Ministro Benjamin Zymler

De plano, esclareço que o ponto em que, com as vênias de estilo, dirirjo do eminente Ministro Humberto Guimarães Souto cinge-se tão-somente à determinação alvitrada no item 8.1.1. da Decisão proposta. Com relação às demais questões tratadas nestes autos, estou de pleno acordo com o nobre Relator.

2. Antes, contudo, de apresentar as razões pelas quais dirirjo do nobre Relator, cabe esclarecer, com vistas a evitar controvérsias, que, não obstante o Rela-

tório da Equipe de Auditoria aborde em sua fundamentação aspectos relativos ao “Plano Bresser”, as questões que se põe neste feito, conforme se depreende claramente dos itens 3.2.3. e 3.2.5. do mencionado Relatório, referem-se, além do denominado “Plano Collor”, ao “Plano Verão”, este último correspondente à URP de fevereiro de 1989, no percentual de 26,05%, que não se confunde com o índice de 26,06% referente ao “Plano Bresser”.

3. Conforme consignado no Relatório elaborado pela equipe de auditoria da SECEX/AC, há decisões judiciais, proferidas por Juntas de Conciliação e Julgamento de Rio Branco, que deferem a servidores do Órgão em questão a incorporação dos percentuais de 84,32 %, a partir de abril de 1990, e de 26,05%, a partir de fevereiro de 1989, em decorrência dos planos econômicos denominados, respectivamente, “Plano Collor” e “Plano Verão”.

4. Do suso mencionado Relatório, deflui, ainda, que as decisões judiciais em questão transitaram em julgado. Há menção expressa ao fato de o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, em sede de recurso ordinário, ter confirmado as sentenças de primeira instância. Sem embargo de reconhecer que esse fato, por si só, não assegura o trânsito em julgado, uma vez que sobre as sentenças poderia pender eventual recurso de revista ou extraordinário, cabe lembrar que o Relatório da equipe de auditoria menciona a expedição de mandado judicial para que o Órgão cumpra as sentenças em questão, o que é suficiente para que se possa concluir quanto ao trânsito em julgado, uma vez que, além de as decisões encontrarem-se produzindo efeitos reais, por força de execução judicial, não há menção a ser a execução provisória.

5. Nesse diapasão, é inegável, em relação à incorporação dos índices dos denominados “Plano Collor” e “Plano Verão”, estarmos diante de decisões judiciais, transitadas em julgado e proferidas por órgão competente, que vem gerando efeitos concretos.

6. A Decisão proposta pelo eminente Relator assim dispõe:

“8.1. – determinar ao responsável pelas atribuições da extinta Gerência Estadual do Ministério da Saúde no Acre que:

8.1.1. – proceda à imediata sustação do pagamento das parcelas pagas a título de planos econômicos (URP e Plano Collor), de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas do órgão.”

7. O entendimento que exsurge do texto acima transcrito é no sentido de que esta Corte, em suas decisões, não está obrigada a respeitar sentenças judiciais e pode, inclusive, determinar ao administrador público que as descumpra e, por via de consequência, incorra na prática do crime de desobediência.

8. Embora deva reconhecer que fui voto vencido em um dos precedentes que menciona o eminente Ministro Humberto Souto (Decisão Plenária nº 618/98 – TC-008.950/96-2), cabe lembrar que a situação jurídica que se descortinava naqueles autos é distinta da que ora se apresenta. Enquanto naquele processo a matéria

versava sobre registro de atos de concessão de aposentadoria, neste trata-se de Relatório de Auditoria, processo típico de fiscalização.

9. Ressalvando minha posição de que, mesmo nos processos de aposentadoria, não pode este Tribunal negar efeito a decisões judiciais eficazes, não pendentes de efeito suspensivo, é de natureza cristalina que naquele tipo de processo esta Corte tem competência constitucional específica para apreciar a legalidade do respectivo ato e ordenar ou não seu registro, o que poderia conduzir, como de fato conduziu, este Colegiado a entender que não estaria vinculado a decisões judiciais na apreciação de atos de concessão de aposentadoria.

10. Tratando-se de processo de fiscalização, parece-nos que o precedente a ser invocado, por melhor se adequar à hipótese jurídica, seria a emblemática Decisão Plenária nº 684/98, proferida em pedido de reexame contra decisão que julgou relatório de inspeção, onde este Colegiado, com supedâneo em Voto elaborado pelo eminente Ministro Valmir Campelo, decidiu fixar prazo ao INCRA para que:

“8.1.4. no que concerne às antecipações relativas aos planos Bresser, Verão e Collor, adotar os seguintes procedimentos:

8.1.4.1. buscar, em juízo, ou, em relação a valores não homologados judicialmente, pela via administrativa, o ressarcimento de quantias eventualmente pagas com inobservância dos limites temporais assinalados nas decisões constantes das sentenças dos respectivos processos de execução;

8.1.4.2. expurgar dos salários vincendos dos servidores do INCRA parcelas que eventualmente estejam sendo pagas em desacordo com o que prescreve a coisa julgada e que não tenham sido objeto de liquidação judicial específica;

8.1.4.3. utilizar os meios judiciais cabíveis – se ainda existirem – para reformar as decisões judiciais que concederam ganhos a servidores relacionados com os Planos Collor, Bresser e Verão;”

11. A Decisão redigida pelo eminente Ministro Valmir Campelo deixa assente, de forma inequívoca, o respeito que este Tribunal deve ter em relação às decisões judiciais.

12. *Data maxima venia*, não posso me alinhar à tese trazida pelo eminente Ministro Humberto Souto, que entende estar este Tribunal desvinculado dos efeitos da coisa julgada. Ao mencionar excertos de decisão proferida pelo STF, o nobre Relator pretende realçar a competência desta Corte, afirmando que não caberia ao Poder Judiciário substituir este Tribunal em sua competência constitucional. Com efeito, se o texto constitucional conferiu a esta Corte determinado feixe de competências e atribuições, outro não deverá ser o órgão ao qual caberá exercê-las. Contudo, com as vênias de estilo, se for adotada a decisão na forma em que alvitrada pelo digno Relator, o que se verificará é exatamente o inverso, ou seja, estará este Tribunal usurpando competência constitucionalmente conferida ao Poder Judiciário, ao qual cabe dizer o direito nas lides que lhe são levadas à apreciação.

13. Como esta Corte, o Poder Judiciário também tem sua competência constitucionalmente estabelecida. Se não há razão para que o Poder Judiciário exerça competência deste Tribunal, é igualmente certo que não pode o TCU pretender substituir aquele Poder em sua competência. No caso sob exame, é de natureza cristalina que a Justiça do Trabalho é competente para apreciar a matéria, *ex vi* do art. 114 da Constituição da República. Não é crível que a melhor interpretação do texto constitucional, quando se busca delimitar a competência desta Corte em contraposição à do Poder Judiciário, conduza ao entendimento de que este Tribunal tem poderes para retirar completamente a eficácia de decisões judiciais. No limite, o posicionamento do nobre Relator simplesmente aniquila toda a competência da Justiça do Trabalho para julgar lides decorrentes da relação de emprego que, de alguma forma, tenham vínculo com a Administração Pública. Se adotada esta posição, de nada adiantaria a Justiça obreira julgar casos desse jaez, uma vez que ao TCU caberia a palavra final. Recuso-me a crer que a finalidade deste Tribunal seja substituir a Justiça do Trabalho. Teleologicamente, não se pode aceitar que o legislador constitucional, ao fixar as competências do Tribunal de Contas da União, tenha pretendido, de alguma forma, que esta Corte possa proferir julgados atentatórios à eficácia das sentenças judiciais. Na mesma linha, não é crível que o sistema jurídico estabelecido pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais tenha tipificado a desobediência a ordem judicial como crime (art. 330 do CPB) e, simultaneamente, tenha conferido poderes a órgão administrativo para determinar que os administradores públicos descumpram ordens judiciais. Não se pode formar entendimento que indique estarem as decisões desta Corte isoladas em um sistema asséptico que estaria desvinculado do mundo jurídico e do mundo dos fatos. Os julgados deste Tribunal, ao reverso, por repercutirem no mundo do direito e dos fatos, devem ser harmônicos em relação às decisões judiciais.

14. A Constituição deve ser interpretada de modo que os diversos órgãos do Estado tenham convivência harmônica e competências que se complementam. Em última análise, tanto esta Corte quanto os Tribunais do Poder Judiciário representam o Estado. Não é possível conceber um sistema jurídico que, funcionando de modo coordenado e respeitando o Estado de Direito, possa produzir decisões conflitantes e que tenham de ser cumpridas pelos cidadãos. Imperioso notar que o mesmo fato jurídico pode ser objeto de análise tanto na esfera administrativa quanto na judicial. Contudo, não é aceitável que sejam produzidas decisões diametralmente opostas que tenham igual eficácia.

15. A tese do eminente Ministro Humberto Souto acena no sentido de ser ilimitada a competência desta Corte, quando a matéria versar as hipóteses dos incisos do art. 71 da Constituição da República, uma vez que, no seu entender, não cabe ao Poder Judiciário substituir este Tribunal no âmbito de suas competências. Certo é que as competências desta Corte não devem ser exercidas por outros órgãos. Contudo, é preciso notar que a competência de todos os órgãos administrativos não está inserida em uma esfera estanque e dissociada do mundo jurídico. Este Tribunal, por julgar fatos jurídicos, no exercício de sua competência, estará sempre se manifes-

tando sobre matéria que compete a algum órgão do Poder Judiciário. Isso porque, seja qual for o fato jurídico, as regras de competência definirão previamente um órgão judicial para julgá-lo – o chamado juiz natural. Nesse diapasão, mesmo as matérias dos incisos do art. 71 da Constituição podem ser objeto de análise pelo Poder Judiciário, na medida que constituam fatos jurídicos que envolvam cidadãos que tem o direito à tutela jurisdicional assegurado por lei. Não se pode confundir competência jurisdicional com competência administrativa. Devem complementar-se, sendo inadmissível juridicamente que sejam excludentes entre si.

16. Não se diga, também, que este Tribunal está tão-somente interpretando a coisa julgada e concluindo que, mesmo por força das decisões judiciais em questão, os títulos somente seriam devidos até a data-base subsequente. Isso não é possível. Primeiramente, porque os pagamentos vêm sendo efetuados, por determinação judicial, desde agosto de 1992 (fl. 33) e setembro de 1992 (fl. 30), ou seja, em datas muito anteriores ao Enunciado nº 322 do TST, que limitou os reajustes devidos até a data-base da categoria. Depois, porque, conforme já mencionei em outros julgados, ainda nos casos em que dos termos da sentença seja aparentemente razoável ao TCU extrair da coisa julgada determinada interpretação, compeli-lo o administrador público a adotá-lo, sem submeter esse posicionamento ao juiz que prolatou a sentença, não parece ser a medida mais adequada. É preciso notar que, embora seja possível extrair interpretações distintas de decisões judiciais, a única que deve prevalecer no processo de execução é aquela determinada pelo juiz que proferiu o *decisum*. Objetivamente, pode-se asseverar que, na maioria dos julgados proferidos anteriormente ao Enunciado nº 322 do TST, o próprio juiz, instado pelas partes na fase de execução, já se manifestou pela rejeição da tese postulada pelo TCU, principalmente em razão da preclusão consumativa.

17. *Data venia*, a tese do Ministro Humberto Souto fulmina até mesmo o direito de ação conferido ao cidadão. Cabe lembrar que o Estado, ao retirar do cidadão a possibilidade de autotutela de seus direitos, lhe deu em troca o direito público subjetivo de ação, ou seja, está o Estado obrigado a tutelar os direitos do cidadão e dizer o direito nas lides que este lhe submeter à apreciação. Não há dúvida de que em Estados em que não há o contencioso administrativo, ou seja, em que o processo administrativo não faz coisa julgada, o monopólio estatal da jurisdição é exercido pelo Poder Judiciário. Esse é o caso do Brasil. Se este Tribunal, somente por hipótese, fosse dotado de poderes que lhe permitissem destruir a coisa julgada, estaria cassado um dos mais basilares direitos do cidadão, que é o direito de ação, haja vista que o Poder Judiciário não teria poderes para julgar, com eficácia, as lides que lhe são submetidas.

18. Ao reconhecer por meio de seu ordenamento normativo os direitos naturais preexistentes, o Estado passa a constituir o que os estudiosos da matéria denominam “Estado de Direito”. Direitos fundamentais do cidadão não podem ser desconstituídos pelo próprio Estado por interpretação equivocada do ordenamento que contempla direitos naturais. Admitir a tese do ilustrado Relator conduziria à desconstituição de direitos mínimos que o cidadão deve ter em Estados Democráticos de Direito. Afastaria, a guisa de exemplo, a segurança quanto à eficácia das

decisões judiciais. O próprio Estado estaria turbando direitos que foram reconhecidos, declarados e constituídos ao cidadão por meio de sentenças judiciais.

19.É bem verdade que decisões judiciais materialmente equivocadas proferidas contra a União podem ser desconstituídas. Todavia, o limite será a coisa julgada, ressalvadas as hipóteses permissivas de ajuizamento de ações rescisórias. É louvável a preocupação do eminente Ministro Humberto Souto, no sentido de evitar que pessoas recebam verbas decorrentes de sentenças judiciais eventualmente proferidas em contrariedade ao direito material. Contudo, não se pode desprezar a coisa julgada e a segurança jurídica que dela decorre. Enfraquecer a coisa julgada depõe contra o próprio Estado, na medida em que pode conduzir a situações caóticas em que o Poder Judiciário seja desacreditado e suas decisões passem a ser um nada jurídico.

20.Renovando as vênias por dissentir do nobre Relator, cabe lembrar que, embora não conste expressamente de seu Voto, sua Excelência proferiu oralmente, na primeira assentada relativa a este feito, manifestação no sentido de que o STF, se fosse chamado a pronunciar-se acerca da matéria, certamente afastaria a coisa julgada e determinaria a exclusão das parcelas em questão. *Data maxima venia*, não posso esposar essa tese. Certamente, o STF sequer analisaria o mérito, ressalvados os casos de ações rescisórias que lhe competissem, de demandas que buscassem se opor à coisa julgada. Fazê-lo, significaria desacreditar o próprio Poder Judiciário e, por via de consequência, o próprio STF, o Estado Democrático de Direito e a ordem jurídica posta. Convém lembrar que uma das finalidades precípua do direito é manter a ordem e a paz social. O enfraquecimento da coisa julgada é instituto perturbador da ordem social, uma vez que o cidadão deixa de ter a certeza de que o Estado poderá garantir aquilo que o próprio Estado lhe deferiu em regular processo judicial. Assim, não há como crer que o STF venha a interpretar o ordenamento positivo de forma a desvalorizar a coisa julgada.

21.*Prima facie*, pode parecer que coisa julgada decorrente de decisões produzidas por órgãos judiciais de primeira instância ou por tribunais regionais não teria a mesma força e eficácia da *res judicata* constituída pelo STF. Entretanto, tecnicamente, não há diferença entre a coisa julgada, em razão do órgão que a constituiu. Seja um juízo especial, previsto pela Lei nº 9.099/95, seja o Supremo Tribunal Federal, a coisa julgada terá a mesma estatura.

22.Tudo isso, sem mencionar o dilema que estará sendo lançado sobre os administradores que concederam incorporações decorrentes de decisões judiciais. De ressaltar que, nessas circunstâncias, o móvel do ato administrativo é absolutamente desvinculado do entendimento particular do administrador e, por vezes, até mesmo da lei. O administrador, nessas hipóteses, é mero cumpridor do entendimento consubstanciado na decisão prolatada pelo Poder Judiciário. O administrador público não tem opção. Cumpre a decisão judicial ou comete crime de desobediência.

23.No caso concreto, se alguém cometeu erro, este é o juiz. Somente o próprio Poder Judiciário pode rever suas decisões. Assim, se o ato administrativo inquinado decorre de decisão judicial, que, diga-se de passagem, tem força vinculante

entre as partes, somente o Poder Judiciário poderá reconhecer contrariedade à lei. Por isso, filio-me ao entendimento esposado pelo eminente Ministro Valmir Campelo na Decisão Plenária nº 648/98, que, de forma consonante com o ordenamento jurídico, optou por determinar ao administrador público que buscasse no Judiciário a desconstituição de efeitos de decisão judiciária eventualmente proferida em desacordo com a lei.

24. Feitas essas considerações, gostaria de deixar assente que minha preocupação não se refere apenas a que esta Corte julgue segundo meu entendimento. Mais do que isso, registro que me preocupo em esclarecer aos nobres pares o potencial ofensivo ao Direito de decisão contrária à coisa julgada. Mesmo considerando as louváveis intenções do eminente Ministro Humberto Souto, que busca atender os critérios de justiça distributiva, se este Colegiado optar por adotar sua tese, desconsiderando a que defendo, bem como a sustentada pelo não menos eminente Ministro Valmir Campelo, ao proferir seu Voto vencedor e condutor da já mencionada Decisão Plenária nº 684/98, poderá estar, no meu entender, *data maxima venia*, afrontando não apenas a coisa julgada, mas também o Estado Democrático de Direito, o Poder Judiciário, a harmonização constitucionalmente prevista entre decisões judiciais e administrativas e os direitos dos cidadãos, além de estar usurpando competência constitucionalmente atribuída à Justiça do Trabalho.

25. Por todo o exposto, entendo que, em relação à questão, este Tribunal deva tão-somente determinar ao responsável pelas atribuições da extinta Gerência Estadual do Ministério da Saúde no Acre que requeira da AGU a utilização dos meios judiciais cabíveis para reformar as decisões judiciais que concederam ganhos a servidores relacionados com os denominados “Plano Collor” e “Plano Verão” e que expurgue dos salários vincendos dos servidores do Órgão parcelas que, eventualmente, estejam sendo pagas em desacordo com o que prescrevem as decisões judiciais.

Posto isso, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

VOTO COMPLEMENTAR

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Na assentada de 24.02.99, coube-me submeter Decisão a este respeitável Colegiado, vazada nos seguintes termos iniciais:

“8.1 – determinar ao responsável pelas atribuições da extinta Gerência Estadual do Ministério da Saúde no Acre que:

8.1.1 – proceda à imediata sustação do pagamento das parcelas pagas a título de planos econômicos (URP e Plano Collor), de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas do órgão;

8.1.2 - (...)”.

Tendo pedido vista do processo, o eminente Ministro Benjamin Zymler apresentou posteriormente Voto Revisor, com intuito de modificação do subitem 8.1.1

acima transcrito que, segundo seu entendimento, deveria ser subdividido nos dois tópicos a seguir reproduzidos:

“8.1 – (...)

8.1.1 – *requiera da AGU a utilização dos meios judiciais cabíveis para reformar as decisões judiciais que concederam ganhos a servidores relacionados com os denominados ‘Plano Collor’ e ‘Plano Verão’;*

8.1.2 – *expurgue dos salários vincendos dos servidores do Órgão parcelas que eventualmente estejam sendo pagas em desacordo com o que prescrevem as decisões judiciais e que não tenham sido objeto de liquidação judicial específica;*

8.1.3 - (...).”

Em seu Voto Revisor, Sua Excelência assim sintetizou seu ponto de vista:

“(…) *Mesmo considerando as louváveis intenções do eminente Ministro Humberto Souto, que busca atender os critérios de justiça distributiva, se este Colegiado optar por adotar sua tese, desconsiderando a que defendo, bem como a sustentada pelo não menos eminente Ministro Valmir Campelo, ao proferir seu Voto vencedor e condutor da já mencionada Decisão Plenária nº 684/98, poderá estar, no meu entender, **data maxima venia**, afrontando não apenas a coisa julgada, mas também o Estado Democrático de Direito, o Poder Judiciário, a harmonização constitucionalmente prevista entre decisões judiciais e administrativas e os direitos dos cidadãos, além de estar usurpando competência constitucionalmente atribuída à Justiça do Trabalho.*”

Embora a matéria já tenha sido amplamente discutida e decidida por ocasião da Sessão na qual se aprovou a Decisão Plenária TCU nº 618/98, oportunidade em que foi fixado prazo ao Senhor Dirigente do Órgão de origem para suspensão de “(…) *todos os pagamentos de acréscimos sobre remuneração em razão de decisões judiciais que tenham concedido a alguns funcionários do Órgão antecipação de 84,32%*”, mostra-se necessário tornar ao assunto, para pacificação do tema, novamente trazido ao Colegiado pelo Senhor Ministro-Revisor.

Início meus comentários abordando o alegado exercício indevido da competência da Justiça do Trabalho, na Decisão que encaminhei ao elevado descortino deste ínclito Pleno. Data maxima venia, tal usurpação de competência não ocorre, pois este Tribunal de Contas não está decidindo novamente a ação trabalhista. Está apenas agindo de acordo com sua competência constitucional, concernente ao desempenho do controle externo. Necessário, pois, definir-se com exatidão as modalidades dessa espécie de controle, relativamente à Área de Pessoal.

Consoante o disposto no artigo 71 da Constituição Federal, o exercício do controle externo das despesas realizadas com servidores públicos federais poderá dar-se *a posteriori* (inciso III) ou poderá ocorrer de modo concomitante, mediante inspeções e auditorias (inciso IV). Assim, rubrica ilegalmente paga a servidor poderá ser-lhe retirada por ocasião da análise de sua aposentadoria ou em virtude de auditoria, como no caso presente.

Penso que se não houver dúvida acerca da necessidade de retirada do pagamento de determinada vantagem a funcionário, por ocasião da apreciação de sua

aposentadoria, muito menos haverá se essa providência decorrer de uma auditoria, pois “*quem pode o mais, pode o menos*”, ou seja, se é possível retirar plano econômico pago indevidamente a servidor que se aposentou, mais forte razão existirá para corrigir-se de imediato a irregularidade, por ocasião da fiscalização realizada no Órgão pela equipe desta Casa. Foi esse o teor da mencionada Decisão 618/98-Plenário que, ao declarar a ilegalidade do ato de aposentação do interessado, determinou providências no sentido de serem corrigidas todas as irregularidades desse naipes porventura existentes. Ou seja, não faz sentido esperar-se a aposentadoria do funcionário para, só então, corrigir-se ilegalidade já detectada, visto ter a Constituição instituído duas modalidades de controle externo: posterior e concomitante aos fatos.

As decisões emanadas ao longo das atividades de controle externo poderão, a teor do item XXXV do artigo 5º da Carta Magna, sofrer revisão pelo Poder Judiciário. Não há, pois, no exercício da competência constitucional do Tribunal de Contas, afronta a esse Poder, de importância capital ao Estado Democrático de Direito, sempre merecedor do nosso respeito e, da mesma forma, não lesionado pela linha que esta Corte adotou ao enfrentar este tema.

Destarte, entendendo que, ao invés de visualizar-se uma obrigatória harmonização entre as decisões judiciais e as provenientes do controle externo, deve-se entender que esse controle não pode ser vinculado a decisões judiciais em que decisões do Tribunal de Contas não tenham sido reformadas pelo Judiciário. Julgo oportuno reproduzir trecho de meu Voto Revisor na multicitada Decisão 618/98-Plenário, em virtude do peso jurídico dos pronunciamentos ali acostados:

“Transcrevo, a seguir, o pensamento oriundo do Supremo Tribunal Federal a respeito da influência da coisa julgada no exercício da competência desta Corte de Contas, ínsito na Ementa do Acórdão unânime proferido no Mandado de Segurança 22.658-7 na Sessão de 10.09.97:

“Tribunal de Contas: registro de aposentadoria: mandado de segurança posterior para compelir a autoridade administrativa a alterar o ato concessivo já registrado não impõe ao Tribunal de Contas deferir o registro da alteração: aplicação da Súm. 6/STF, não elidida pela circunstância de o ato administrativo subsequente ao registro ter derivado do deferimento de mandado de segurança para ordenar a sua prática à autoridade competente retificar a aposentadoria que concedera, mas não para desconstituir a decisão anterior do Tribunal de Contas.”

Merece relevo, nesse feito, o seguinte trecho do Voto do Ministro-Relator, eminente Ministro Sepúlveda Pertence:

“O ato administrativo praticado em cumprimento de um mandado de segurança, deferido ao interessado, não muda, com isso, a sua natureza, nem os limites da eficácia que teria tido, se praticado pela autoridade, independentemente da sentença que o determinou.”

Também altamente elucidativo o Voto oferecido nessa ação pelo nobre Ministro Marco Aurélio, que reproduzo na íntegra:

“Senhor Presidente, o ato de aposentação é, podemos dizê-lo, complexo, já que o órgão ao qual integrado o servidor (...) formaliza-o, em si, para encaminha-

mento ao Tribunal de Contas visando ao crivo da legalidade da aposentadoria em si e dos cálculos próprios. Cumpre ao Tribunal de Contas, conforme está na Constituição Federal, não só o registro dessa aposentadoria, como também apreciar a legalidade do procedimento.

A par desse aspecto - e outro dia nos defrontamos, na Segunda Turma, com um recurso extraordinário em que se chegou a apontar coisa julgada na área administrativa, advinda da atuação de Conselho da Magistratura de um certo Tribunal de Justiça - temos que o mandado de segurança restou impetrado com balizas certas, subjetivas e objetivas. O ato impugnado foi único; não o ato do Tribunal de Contas da União, porque, se isso tivesse ocorrido, competente para julgar o mandado de segurança seria o Supremo Tribunal Federal; o procedimento atacado foi o do Tribunal Regional do Trabalho.

Indaga-se: é possível aí estabelecer-se uma vinculação à eficácia da coisa julgada quanto ao que acabou ocorrendo no âmbito do Tribunal de Contas da União? A meu ver, não. É dar ao instituto uma extensão que ele não tem.

Acompanho o Ministro-Relator, indeferindo a segurança.

É o meu voto.”

Nesse mesmo processo, e no mesmo sentido, o não menos emérito Ministro Octavio Galotti enunciou seu Voto com os seguintes dizeres:

“Também acompanho, Sr. Presidente, o voto do eminente Relator, louvando a compreensão revelada por S. Exa., para com o mecanismo de funcionamento dos Tribunais de Contas.

Quando se requer mandado de segurança, para obter da autoridade administrativa um ato que dependa da aprovação de uma daquelas Cortes, exaure-se o cumprimento da ordem na remessa dos autos ao Tribunal de Contas, a que não pode o Juiz substituir-se, no exercício do controle externo da administração.

Pode o Judiciário sobrepor-se ao Tribunal de Contas, quando contra este impetrado o mandado, mas não, como dito, substituí-lo em sua competência constitucional.

Indefiro, portanto, o pedido”. (sublinhei).”

Também não vislumbro na Decisão por mim apresentada ao Plenário, que retrata o entendimento da Casa a respeito da matéria, nenhuma afronta aos direitos dos cidadãos, pois disporão eles de oportunidade de verem discutidas novamente as questões, visto poderem ser as decisões deste Tribunal de Contas revistas pelo Judiciário. É o funcionamento harmônico dos três Poderes, podendo ocorrer, então, a situação ora agitada, de após uma decisão judicial surgir decisão do controle externo que desconstitui o recebimento de plano econômico pelo servidor, podendo eventualmente ocorrer nova decisão judicial, desta feita com respeito à atuação do controle externo. E, naturalmente, o TCU haverá de acatar, sempre, as ordens judiciais que o alcancem, em respeito ao digno Poder Judiciário, proeminente baluarte do Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, nesse passo, que o controle externo não pode cingir-se aos contornos da coisa julgada que não se refere a seus decisórios, sob pena de inocuidade dessa modalidade de controle.

A antinomia existente entre o disposto no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal (coisa julgada) e a competência insculpida no artigo 71 desse Magno Corpo Normativo (exercício do controle externo) pode ser resolvida pelo critério da especialidade, ao observarmos que o controle externo é norma especial em relação à norma geral do respeito à coisa julgada. Ou seja, norma geral: a *res judicata* não pode ser lesionada; norma especial: o controle externo independe da existência de coisa julgada, se essa não o atinge expressamente. Prevalece, então, a norma especial.

Oportuno lembrar, para que a análise não fique excessivamente concentrada na preocupação com a coisa julgada – importantíssima, sem dúvida, mas parcial em relação ao funcionamento harmônico do ordenamento jurídico em busca dos valores maiores, como a Justiça –, o pensamento de Francesco Ferrara, de que:

“(...) a todo o caso singular não é aplicável uma só disposição, mas um conjunto de disposições combinadas e reagindo umas sobre as outras.

Ocorre, pois, que o jurista considere o efeito das normas na sua totalidade, e não apenas uma norma de per si; tal como o mecânico não precisa de conhecer só uma ou outra lei cinemática, mas deve também saber por que modo, na cooperação de várias leis, se produz o resultado complexo. Está nisto a aplicação consciente do direito, ou a técnica da decisão: está em saber atinar com as diversas normas a que, na sua combinação, pertence governar o caso concreto.” (In “Interpretação e aplicação das leis”, Coimbra, Portugal, Arménio Amado, 4. ed., 1987, pp. 185/6).

Naturalmente que o Supremo Tribunal Federal poderia dispor de forma diferente a respeito do tema (CF, artigo 102, item I, alínea “d”) e, nessa hipótese, o Tribunal de Contas da União haveria de curvar-se ante pronunciamento contrário da Corte Suprema brasileira. Esse é o funcionamento do Estado de Direito. Por isso mesmo, não há que se falar em desarmonia entre decisões judiciais e administrativas, desde que essas estejam respaldadas em disposições constitucionais.

A respeito da alegada convergência da posição defendida pelo nobre Ministro-Revisor com tese sustentada pelo eminente Ministro Valmir Campelo em seu Voto vencedor, referente à Decisão nº 684/98, peço vênha para transcrever trechos do mencionado Voto, que demonstram, ao contrário do que afirma o eminente Ministro Benjamin Zymler, a total aceitação da tese vencedora constante na referida Decisão Plenária nº 618/98:

“8. Verifica-se do exame das peças processuais que as alterações propostas pela Unidade Técnica e acatadas pelo d. Ministério Público são pertinentes e adequadas, pois como as contas de 1993 do INCRA já foram julgadas, surgiu um novo cenário em que se mostra mais consentâneo a juntada dos presentes autos às contas de 1998, com vistas à verificação do cumprimento das determinações contidas na Decisão nº 90/97-Plenário, e que este acompanhamento seja promovido não pela 2ª SECEX mas sim pela 4ª SECEX, uma vez que esta encontra-se em melhores condi-

ções de avaliar os referidos resultados sobre as contas anuais, porquanto a Entidade faz parte de sua clientela.

.....
(...) compete salientar que em recente julgado, Sessão Plenária de 16.09.1998, no qual se apreciou matéria análoga à tratada nestes autos, o Tribunal, diante das razões expostas pelo Revisor, eminente Ministro Humberto Souto, decidiu, mantendo orientação desta Corte, considerar ilegal a concessão de aposentadoria que consignava a incorporação do percentual de 84,32%, relativo ao IPC de fevereiro a março de 1990; aplicar à referida concessão o Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal com relação às quantias já recebidas pelo servidor, e fixar prazo para que o órgão concedente suspendesse todos os pagamentos de acréscimos incorporados à remuneração em decorrência de decisões judiciais que tenham concedido a antecipação de 84,32% (Decisão nº 618/98 – TCU – Plenário).

12. Corroborando o entendimento acima, a Primeira Câmara prolatou na Sessão de 29.09.98 (Ata 34/98 – TC-007.221/94-0) a Decisão nº 291/98, em que, além de considerar ilegal a aposentadoria, face a questionada incorporação (Plano Collor), ficou uma vez mais assente a dispensa da reposição das importâncias recebidas por servidores ativos ou inativos decorrentes de decisões judiciais.

13. Naquela assentada, o eminente Relator, Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, ponderou em seu Voto que a hipótese apreciada nos autos ajustava-se, 'perfeitamente, ao precedente trazido à colação (Decisão nº 618/98-TCU-Plenário) o qual reitera a orientação deste Tribunal a respeito da matéria em questão. Contudo, na referida Decisão, o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas foi dispensado, considerando ter sido o pagamento feito por força de decisão judicial transitada em julgado, o que evidencia a boa-fé, ensejando a incidência da Súmula nº 106 da Jurisprudência deste Tribunal'.

14. Assim, tendo em vista que a Decisão ora recorrida contempla em seu subitem 8.1.4 determinação discrepante do entendimento acima esposado, entendo que, no ensejo, mister se faz alterar o retromencionado dispositivo com vistas a torná-lo harmônico com a nova linha jurisprudencial desta Corte, no que diz respeito às importâncias recebidas de boa-fé, decorrentes de pagamentos indevidos sob o respaldo de decisão judicial transitada em julgado." (grifei).

Observa-se assim, do Voto do digno Ministro Valmir Campelo, que Sua Excelência, embora concorde com a tese de ilegalidade da incorporação dos 84,32%, limitou-se a examinar, nessa Decisão, apenas a devolução dos valores recebidos indevidamente, além da modificação do exercício referente às contas do Órgão para juntada do processo e alteração no sentido de ficar a 4ª Secex encarregada do acompanhamento do feito.

Destarte, não vislumbrando razões para alterar meu entendimento sobre a matéria, mantenho meu Voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Adylson Motta

A relevância da questão de fundo sobre a qual se controverte no presente feito anima-me a formular algumas considerações nesta assentada. Antecipo que, nos seus contornos gerais, alinho-me à posição defendida pelo Ministro-Relator Humberto Souto, conquanto deva confessar a minha restrição a algumas das razões — segundo penso, irrelevantes, não obstante, para o juízo de mérito propugnado por Sua Excelência — aduzidas para sustentar as suas conclusões.

Nesta oportunidade quero apenas mencionar os pontos em que guardo algumas reservas em relação ao entendimento do Ministro-Relator e, mesmo com respeito àqueles pontos em que acompanho Sua Excelência, a minha intenção será apenas a de explicitar sucintamente as razões desse meu posicionamento, deixando para outra ocasião o aprofundamento que o tema merece.

O primeiro ponto em que tenho dificuldades em acompanhar o Relator é na invocação da Súmula nº 322 do TST também às situações de reajustes salariais decorrentes da concessão do IPC de março de 1990 — o famoso “84,32%” do Plano Collor. Nesse caso, parece-me que a Súmula do TST aplicável seria a de nº 315, que, diferentemente do afirmado com respeito aos planos econômicos anteriores (Plano Bresser, URVs, Plano Verão), estabelece na verdade não que esse índice seria devido até a data-base seguinte, mas sim que, seguindo a jurisprudência do STF, **inexiste direito adquirido à correção dos salários com base no do IPC de março de 1990.**

O segundo ponto — que decorre do que se vem de referir —, embora não tenha sido citado expressamente no presente feito, foi um dos esteios do Voto-Revisor do Ministro Humberto Souto que conduziu à prolação da Decisão nº 618/98-Plenário (TC-008.950/96-2, Ata 38/98), qual seja, a referência ao inciso XIV do art. 37 da Constituição Federal, que, sabemos, tem outro propósito: proibir a prática do chamado “efeito cascata”, por meio do qual determinado acréscimo pecuniário integrava a base de incidência de um segundo acréscimo..

O terceiro e último ponto divergente está no argumento trazido pelo Relator no seu Voto Complementar, quando, enfrentando a decisiva questão de se o Tribunal, competente, em processo de concessão de aposentadoria, para “*retirar plano econômico pago indevidamente*”, também poderia fazê-lo em decorrência de uma auditoria, asseverou que “*quem pode o mais, pode o menos*”. Com a devida vênia, em matéria de competência, quem pode o mais só pode o mais, e quem pode o menos só pode o menos.

Passando agora aos pontos fundamentais em que acompanho o Relator, acen-tuo, desde logo, que não cabe — nem mesmo é competência desta Corte fazê-lo — discutir aqui o mérito do direito dos servidores públicos ao reajuste de 84,32%, uma vez que essa é uma questão já pacificada no âmbito do Judiciário, tendo como *leading case* a decisão proferida pelo STF no MS nº 21.216-DF (RTJ 134/1112), que assen-

tou que, uma vez revogada a Lei nº 7.830/89 “*pela Medida Provisória nº 154, de 16-3-90 (convertida na Lei nº 8.030/90), antes que se houvessem consumados os fatos idôneos à aquisição do direito ao reajuste previsto para 1º-4-90, não cabe, no caso, a invocação da garantia prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição*”.

Início pela apropriada ênfase que o Relator confere à circunstância de ser a competência do TCU firmada na Constituição e não em uma qualquer outra norma infraconstitucional. De fato, o mesmo respeito e acatamento que merecem os atos emanados do Poder Judiciário no exercício da competência que lhe é conferida pela Constituição, esse mesmo respeito e acatamento haverá de conferir-se aos atos desta Corte de Contas quando proferidos no exercício do restrito rol de competências que a Constituição Federal lhe comete nos incisos do seu art. 71. Não se trata de ser mais ou menos importante, mas sim de ser ou não constitucionalmente investido de competência para produzir tais atos.

Nem mesmo o Parlamento pode substituir, ou dispensar, o TCU na apreciação das contas do Presidente da República, mediante parecer prévio (CF, art. 71, I), que será depois submetido ao julgamento, aí sim, do Congresso Nacional (CF, art. 49, IX).

Diversamente do que sustentou um responsável, ao propugnar, em diversos processos que relato, o seu sobrestamento nesta Casa, “*até o trânsito em julgado*” das ações de prestação de contas que propôs junto à Justiça Federal, nenhuma autoridade judiciária, seja qual for a sua posição no nosso sistema constitucional, pode, em detrimento do TCU, “*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos*” do Poder Público federal (CF, art. 71, II).

Só o TCU pode validamente, constitucionalmente, para efeito de registro e produção dos decorrentes efeitos, dizer da legalidade — a rigor, da conformidade ao Direito — dos “*atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, na administração direta e indireta, (...) bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões*” (CF, art. 71, III).

E do mesmo modo com respeito ao que mais dispõe o art. 71 da Constituição Federal.

Não é que o TCU tenha o **direito** de realizar essas atribuições, mas sim que o exercício de tais competências constitucionais é uma **obrigação, um poder-dever** em face do qual esta Corte não pode omitir-se em hipótese alguma, sob pena de, aí sim, estar praticando um ato inconstitucional. Daí que, quando julga, aprecia, fiscaliza; quando, enfim, **opera por força de mandato constitucional**, este Tribunal não está na posição de quem se encontra vinculado a praticar um mero ato de submissão a uma anterior vontade jurídica, ainda quando esse ato anterior é uma decisão judicial definitiva, que tenha feito coisa julgada

A rigor, essa discricionariedade do TCU, **naquilo e somente naquilo que a Constituição lhe comete**, tem uma conformação similar à discricionariedade do Senado Federal para exercer a competência prevista no inciso X do art. 52 da Constituição Federal. Como disse Paulo Brossard, resumindo a posição prevalecente, ao

“suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”, concedendo, assim, efeito *erga omnes* ao que até então só valia para as partes do processo, não se pode “atribuir ao Senado papel mecânico, fazê-lo autômato, transformá-lo em carimbo, meirinho, cartório ou porteiro de auditórios”, porquanto isso “não significa apenas atribuir-lhe uma função absolutamente subalterna, mas, e, especialmente, sem qualquer significação e utilidade” (*in*: *O Senado e as leis inconstitucionais*, Revista de Informação Legislativa, ano XIII, nº 50).

Essa posição foi reforçada pelo próprio STF, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 22.658-7 (DJ, 27/03/98), no ponto em que se enfrentou o argumento, fundado na nossa Súmula nº 123, de que decisão judicial transitada em julgado não é oponível ao TCU, quando não favorecido este órgão pela prerrogativa de foro conferida pela Constituição Federal. Naquela oportunidade, chegou mesmo o Relator do MS, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, a afirmar que esse era o “único reparo” a fazer à referida Súmula, pois que a impossibilidade de obrigar o TCU a registrar determinado ato, à conta de que decorreria do cumprimento de decisão judicial, “subsistiria incólume” ainda que “se cuidasse de mandado de segurança deferido pelo STF contra ato administrativo do seu Presidente”.

Realce-se essa afirmação: ainda que “*se cuidasse de mandado de segurança deferido pelo STF contra ato administrativo do seu Presidente*”.

Passo ao aspecto que pareceu decisivo ao Ministro Benjamin Zymler: o de que o fato de ser de “*natureza cristalina que naquele tipo de processo [de aposentadoria] esta Corte tem competência constitucional específica para apreciar a legalidade do respectivo ato e ordenar ou não o seu registro, o que poderia conduzir, como de fato conduziu, este Colegiado a entender que não estaria vinculado a decisões judiciais*” — muito embora, Sua Excelência ressalve que, mesmo nesses casos, a sua posição é a de que “*este Tribunal não pode negar efeito a decisões judiciais eficazes*” — não significa que o mesmo possa ser aplicado a processos de fiscalização, tal qual a hipótese dos autos

Confesso que o argumento impressiona. Todavia, ao meu juízo, não é suficiente para superar duas outras circunstâncias, muito mais significativas, que se verificam no caso em exame.

Em primeiro lugar, porque têm a **mesma dignidade constitucional** do inciso III do art. 71 da Constituição Federal os incisos IV — com base no que se realizou a Auditoria no Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Acre — e IX — em que se fundamenta a determinação para que o órgão auditado suste os pagamentos efetivados em desacordo com a Constituição e a lei — do mesmo art. 71 da nossa Lei Fundamental. De conseguinte, tudo o que foi dito e decidido pelo Plenário (Decisão nº 618/98) com respeito à força normativa da competência do TCU firmada no inciso III do art. 71 vale, com a mesma intensidade, com respeito à competência decorrente dos incisos IV e IX do art. 71 da Constituição Federal.

Em segundo lugar, não há razão lógica para aceitar que, amparado nos incisos IV e IX do art. 71, o TCU esteja constitucionalmente legitimado a realizar auditoria,

verificar contrariedade ao Direito e fixar prazo para que o órgão adote as providências que se impõem, **quando o ato é praticado de moto próprio pela autoridade pública** — ou alguém sustentaria que o TCU para tanto não estaria legitimado? — , mas que não estaria constitucionalmente legitimado para fazê-lo **quando o ato havido irregular tenha decorrido do cumprimento de decisão judicial**.

O ato em questão deixa de ser ato praticado por autoridade pública responsável por “*dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responde*” (CF, art. 70, parágrafo único) — e somente por isso é que sujeito ao controle externo que o Congresso Nacional exerce por meio do TCU (CF, arts. 70 e 71) — apenas por ter sido produzido em acatamento a provimento judicial, e não por vontade mesma daquele que o produziu? Não.

E mais uma vez me socorro da muito mais qualificada inteligência do Ministro Sepúlveda Pertence, que, ainda ao ensejo do julgamento do Mandado de Segurança nº 22.658-7, teve que responder à mesma questão: “*O que há de novo, na espécie, é que o último ato administrativo favorável ao impetrante decorreu de decisão concessiva de mandado de segurança, que transitou em julgado. E, não obstante, recusou-lhe registro o Tribunal de Contas*”.

E qual foi a resposta — no caso, verdadeira doutrina — do grande jurista?

“*O ato administrativo praticado em cumprimento de um mandado de segurança, deferido ao interessado, não muda, com isso, a sua natureza, nem os limites da eficácia que teria tido, se praticado pela autoridade, independentemente da sentença que o determinou*”.

Portanto, por essas razões, penso que, também no presente caso, pode este Plenário adotar o entendimento que culminou com a prolação da Decisão nº 618/98.

Uma última consideração.

O Ministro Benjamim Zymler, em seu Voto-Revisor, disse não poder aceitar a tese do Relator, pois esse último “*entende estar este Tribunal desvinculado dos efeitos da coisa julgada*”. Mais ainda, “*admitir a tese do ilustrado relator conduziria à desconstituição de direitos mínimos que o cidadão deve ter em Estados Democráticos de Direito*”.

Com a devida vênia, o caso não parecer ser tão dramático assim. Quantas vezes este Plenário já discutiu questão na qual se entendia também incidir algum comando emergente de sentença judicial transitada em julgado? Em quantas dessas ocasiões vislumbrou-se a adoção pelo TCU de orientação divergente daquela contemplada na sentença? Dessas, quantas chegaram até o STF e quantas foram fulminadas pelo Excelso Pretório ao fundamento de ofensa ao direito fundamental que proíbe mesmo à lei prejudicar “*o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*” (CF, art. 5º, XXXVI)?

Na esmagadora maioria dos casos as decisões deste Tribunal aplicam o Direito no mesmo sentido das decisões judiciais invocadas nos processos que apreciamos. Ninguém aqui nesta Casa sustenta que o TCU teria o impensável direito de, sem mais, só por ser o TCU, considerar-se “*desvinculado dos efeitos da coisa julgada*”. Com toda a franqueza, não é o que se discute aqui.

O que está em causa neste feito — como também, lamentavelmente, em tantos outros, no nosso país — é o valor jurídico de comandos judiciais verdadeiramente teratológicos, que dizem ser direito de servidores aquilo que o próprio guardião da Constituição diz não ser direito, pois que entendeu não ser inconstitucional o diploma legal que disse não haver aquele pretensão direito.

Quanto à outra observação do eminente Ministro Benjamin Zymler, não querendo me arvorar a qualificação para ser professor dos que sabem mais, deixo, apenas à guisa de reflexão, a consideração de que a forma estatal prevalecente nos países onde o Estado se encontra mais legitimado — **o chamado Estado Constitucional** — pôs por terra a concepção clássica do Estado de Direito que predominou no século XIX e até a 2ª Guerra Mundial, segundo o qual o Direito estava reduzido à positividade das normas jurídicas.

Com efeito, ancorado nessa concepção, ainda se podia defender que a coisa julgada deveria ser obedecida a qualquer custo, mesmo que ela produzisse decisões absurdas, iníquas ou mesmo inconstitucionais. A defesa dessa concepção ultrapassada permitiu a um grande jurista português — João de Castro Mendes — sustentar, falando de seu país como se falasse do Brasil, que “*na nossa ordem jurídica a sentença injusta – mesmo que faça de branco negro e equipare quadrados a círculos, dequat quadrata rotundis – é válida*” (*apud* OTERO, Paulo. *Ensaio sobre o caso julgado inconstitucional*, p. 55, Lex Edições Jurídicas, Lisboa, 1993).

Diversamente desse entendimento, no âmbito do Estado Constitucional contemporâneo, todos os atos emanados do Poder Público — seja do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário — devem conformar-se à Constituição e à idéia de Direito a ela subjacente. Assim, do mesmo modo que a lei e o decreto contrários ao Direito e à Constituição são inválidos, o ato produzido pelo Poder Judiciário — a sentença — que viola a idéia de Direito ou a Constituição, mesmo transitada em julgado, não tem força jurídica, por nula que é, para impor obrigação aos Poderes do Estado que, acima de qualquer outra vinculação, devem obediência à Constituição.

Trata-se, em suma, de uma perspectiva que se impôs para superar as deficiências e antinomias do positivismo jurídico – garante da posição em que se fundamenta o Voto do Ministro Benjamin Zymler –, que, sabemos todos, não foi capaz de impedir que, em nome do Direito, fossem praticadas as maiores abominações e injustiças. A ascensão do nazismo, pelas vias constitucionais e legais, na Alemanha é exemplo de um fruto do positivismo de que não se pode esquecer.

Interpretou bem essa quadro Gustav Radbruch, um dos maiores juristas deste século, que, abandonando, após a experiência nacional-socialista, o positivismo jurídico, porque ele “*havia deixado indefesos a todos os juristas e ao povo frente a leis arbitrárias, cruéis e criminosas*” (*apud* ALEXY. Robert, *El Concepto y la Validez del Derecho*, p. 51, GEDISA EDITORIAL, Barcelona, 1994), deu a solução para o conflito (*op. cit.*, p. 34) :

“O conflito entre a justiça e a segurança jurídica pode ser solucionado no sentido de que o direito positivo assegurado por sua sanção e poder tem prioridade ainda quando seu conteúdo seja injusto e disfuncional, a não ser que a contradição

entre a lei positiva e a justiça alcance uma medida tão insuportável que a lei, enquanto 'direito injusto', tenha que ceder ante a justiça".

Com essas considerações, por ser uma exigência da justiça, acompanho o Voto do Ministro-Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Lincoln Magalhães Da Rocha

Senhor Presidente, apenas em função dessas referências é que eu me sinto no dever de tomar a palavra, para esclarecer alguns pontos. A função controle é uma conquista da ciência administrativa. A ciência da administração prevê que a ação administrativa, se desenvolve numa série de etapas, o planejamento, a organização, a coordenação, a chefia, e termina no controle. O controle é o último ato, essa cadeia da atividade administrativa em geral; pois bem, o decreto lei 200, que fez uma grande revolução no nosso direito administrativo, colocou também o controle com um desses elementos do direito e do ato administrativo, e não por coincidência digamos assim. O decreto lei 199, foi a norma, foi o corpo legislativo que exatamente fixou a ação do Tribunal de Contas da União, era a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. São irmãos siameses, a função controle e o Tribunal de Contas da União. A função controle, que esta casa exerce em, auxílio ao Poder Legislativo. Nós sabemos que a Constituição Federal, em seu Art. 70 e seguintes, regulamentou a fiscalização contábil financeira e orçamentária. E deu uma série de atribuições ao Tribunal de Contas da União. Entra essas atribuições ao Tribunal de Contas, está de apreciar a legalidade dos atos de admissão do pessoal, apreciar a legalidade dos atos de admissão. Essa função, essa atribuição foi também concedida ao Tribunal de Contas pela constituição ao lado de duas outras funções importantes, que é de julgar as contas, que é a primeira e mais importante, e ao lado dessa, a de apreciar as contas do Presidente da República. Essas considerações que eu vou fazer aqui, são sabidas e resabidas por todos os elementos dessa casa, por esses membros que se assentam aqui no Plenário, por todos os funcionários que ingressam aqui por concurso. Mas eu me sinto, Senhor Presidente, na obrigação de tendo sido invocado o meu nome, fazer essas considerações. Muito bem, ainda hoje assistimos a uma brilhante exposição do Eminentíssimo Ministro Humberto Souto, perante a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara, em que sua Excelência se referia a duas posições que as Entidades Superiores de Controle exercem. Existem dois tipos de controle, o controle do tipo Anglo-saxão que é o exercido pelo G.A.O. – General Accounting Office, e pelo N.A.O. – National Audit Office, e pelas contralorias de muitos Países Sul-Americanos, que não adotaram o sistema de julgamento das contas, apenas o controle auditorial das contas. Muito bem. O Brasil, o que fez? O Brasil na linha de Portugal, de Espanha e de muitos outros Tribunais e Países como França e Itália sobretudo, optou pelo sistema de julgar as contas dos administradores e dos Gestores Públicos. Nesse ponto ele exerce a mesma função que o Judiciário, razão

pela qual eu faço uma ligeira observação à belíssima tese que expôs aqui e defendeu com tanto brilhantismo e com tanta consciência, o Eminentíssimo Ministro Revisor Benjamin Zymler.

2. Eu apenas discordo do que sua Excelência disse no momento que ele fala em uma tese que nós já tivemos a oportunidade de debater de certo modo aqui, entre nós dois.

3. Sua Excelência, fala a certa altura, no “Monopólio Estatal da jurisdição exercida pelo Poder Judiciário”. Eu já tive a oportunidade de debater com Vossa Excelência aqui, afirmando e entendo que esse Monopólio Estatal da Jurisdição não existe, ora nós estamos aqui exatamente defendendo o Art. 71 parágrafo 2º da Constituição, que diz que o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores. Nessa linha, a doutrina do Supremo Tribunal Federal, a doutrina jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, se quisermos dizer o corpo da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é de uma clareza e uma incisividade impressionantes. Chega a ponto de dizer que a Assembléia Legislativa de Pernambuco, no momento que quis colocar no seu regimento interno que o Tribunal de Contas daquele Estado da Federação apreciaria as contas da Assembléia Legislativa, praticou uma inconstitucionalidade. Fê-lo através da palavra de um de seus mais Eminentíssimos Ministros, Ministro Sepúlveda Pertence. Todos o são, mas eu me permito ressaltar o seu nome porque foi meu colega de turma. Da brilhante turma de 60 (sessenta) com a minha exceção. Essa decisão mostrou que realmente o Tribunal de Contas tem o poder e a competência de julgar as contas dos administradores. Ele julga e talvez essa informação que eu estou trazendo a Vossas Excelências nem todos saibam, já que ela é muito recente. Essa decisão do Tribunal em relação à Constituição do Estado de Pernambuco, foi exatamente dizendo não à Constituição Pernambucana porque é Inconstitucional querer tirar do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a função de **Julgar as Contas** da Assembléia Legislativa. Julgar sim e não apreciar. Então existe uma diferença entre julgar e apreciar. Nós não julgamos Aposentadorias, Senhores Ministros; disse-o muito bem o Eminentíssimo Ministro Benjamin Zymler, ao expor aí a diferença nos itens 7, 8 e 9 da sua fala. Exatamente porque existe uma atribuição específica do Tribunal de Contas em relação às Aposentadorias: registrar e determina o registro das Aposentadorias. Essa é sua função, ao dizer sobre a legalidade. Se positiva essa legalidade, ele determina o registro, se ilegal, ele não registra. Então essa é a sua função em relação à aposentadoria. Esse assunto tem tudo a ver com o que nós estamos discutindo. Não estou fazendo literatura, estou apenas mostrando fatos concretos relativos à competência para apreciar e para julgar. São duas competências diferentes. Em relação às Aposentadorias fica bem claro. Em relação às Contas do Governo, as mais importantes contas que são a da Presidência da República do Poder Administrativo, aquele que manipula praticamente todo o orçamento da União, e faz dele o uso para realização da suas políticas; pois bem, essas nós não julgamos, essas quem julga é o Congresso Nacional em sua soberania.

4. Daqui deve partir um parecer muito bem fundamentado e conclusivo. Lembro-me de que apenas uma vez deixou de sê-lo, durante a minha estada aqui nesta Corte nos 20 anos. Uma vez o Tribunal ousou não fazer um parecer conclusivo; eu achei um absurdo simplesmente, mas tive de me abster e ficar calado, porque eu não estava votando eu não estava convocado. Mas, esse poder de julgar apenas as contas é de uma maneira singular atribuída ao Tribunal de Contas pela Constituição Federal e reconhecida pelo Excelso Pretório, ao formar sua vasta jurisprudência sobre as competências dessa casa. Mas na linha do que disse o Eminentíssimo Ministro Benjamin Zymler, eu sinto escrúpulos de contestar um Poder Jurisdicional, legal, legítimo e quase monopolístico da Justiça e do Judiciário de julgar as relações individuais, entre os cidadãos em afrontar a força desse baluarte, dessa coluna que é um dos tripés da Constituição Federal.

5. A coisa julgada ao lado do direito adquirido, e do ato jurídico perfeito, consagrados nessa constituição modelar, que é a Constituição de 1988. E ao dizer que ela é modelar, eu faço o meu elogio aos quatro componentes desta casa que participaram com raro brilho na sua elaboração. Ela está aqui no Art. 5º, a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Se a lei Senhores Ministros, não prejudicará a coisa julgada, uma decisão nossa poderá fazê-lo? Não chega até aí a minha coragem; não chega até este ponto. Minha coragem faz com que eu ponha em confronto as duas competências, no processo de que se trata. Nós estamos fazendo apenas uma fiscalização, nós não estamos julgando contas. Este processo não é de julgamento de contas. Processo de julgamento de contas são os de Tomadas de Contas e de Prestação de Contas. Estes outros processos são processos de fiscalização. Ao fiscalizar as contas, ao fiscalizar a ação administrativa, teria a Corte de Contas esta competência? Eis a minha grande dúvida: a Corte poderia enfrentar uma decisão transitada em julgada, partida de um dos Poderes Competentes da República, que foi um Tribunal judiciário, negando-lhe execução? Eu entendo que a criatividade deve ser colocada em funcionamento neste momento por esta casa. Tenho aqui nas minhas mãos o pedido de exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, do Eminentíssimo Ministro Serzedello Correia, ao ver o chefe do Poder Executivo por desrespeitar uma das decisões da Corte de Contas. “Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a esta soberania suprema da lei. E só dentro dela mantém-se e são verdadeiramente independentes. Pelo que venho expor não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar, os decretos a que acima me refiro. E por isso, rogo-vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor”. Isso mostra o outro lado da moeda, o outro lado segundo o qual esta Corte não pode apenas homologar atos. Ela tem de ter a sua voz ativa, ter as suas atribuições e as suas competências respeitadas. De modo, Senhor Presidente e Senhores Ministros, para não tomar mais o tempo de Vossas Excelências, eu me reservo no momento de proferir o meu voto, já que no presente instante estamos apenas nas discussões, eu me reservo para no momento oportuno tomar a minha posição, se a favor da tese do Eminentíssimo Ministro Relator ou do Eminentíssimo Ministro Revisor. Mas, declaro aqui que já tomei este batismo sagrado, esse banho purificador, durante muitos anos nesta Corte, ao, às vezes, sustentar solitário aqueles pontos de vista, aquelas

teorias que a Universidade me ensinou. Eu já relatei isso para o Eminentíssimo Ministro Benjamin Zymler e neste momento eu queria fazer esse apelo ao Eminentíssimo colega, para que continue sempre a sustentar as suas teses. Se vier a ser minoritário isto poderá ser o fruto de uma futura reversão do pensamento da Corte, como muitas vezes aconteceu com pontos de vista meus que eu vi inteiramente vencidos com um voto solitário. Às vezes nem era voto, às vezes era uma mera proposta contra nove Ministros. E muitas dessas teses minhas vieram com o correr desses vinte anos a ser triunfantes. Mas um tópico ainda eu não poderia deixar de invocar, e neste ponto ele é favorável ao posicionamento do Eminentíssimo Ministro Benjamin Zymler. É que o art. 17 das Disposições Transitórias, que nós com tanta pugnacidade fizemos triunfar nesta casa. Quando digo nós, refiro-me a todos os Ministros, a todo o Ministério Público. Ali se diz que os vencimentos, as remunerações e as vantagens adicionais bem como os proventos de aposentadoria, que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, nesse caso, invocação do direito adquirido, ou percepção de excesso. Ele fala apenas, no direito adquirido e no ato jurídico perfeito, mas ele não fala na decisão judicial. Por isso o meu receio, o meu escrúpulo, em dar um aval à tese que determina a administração descumprir uma decisão judicial. Existem instrumentos, quer me parecer que, seria o melhor aqui, o conflito positivo de jurisdição ou de atribuição. Conflito esse que eu convidaria os nossos Eminentíssimos pares a sobre ele meditarem, ao invés de tomarmos uma ou outra corrente no sentido de determinarmos o descumprimento de uma decisão judicial. Nós podemos, por vez primeira, nesta tarde, levantar perante aquele a quem cabe dizer da Constituição. A Constituição dizia, o Justice Hughes da Suprema Corte é a Suprema Lei, mas a Constituição é aquilo que os Juizes dizem que ela é. “The Constitution is the Supreme Law, but the Constitution is what the Judges say it is”. Senhores Ministros, eu então proponho não uma tese e sim uma hetero-tese às duas que estão aqui hoje a digladiar-se. É que se levante, em relação específica a este caso de uma decisão que afrontaria, segundo os dizeres do Eminentíssimo Ministro Humberto Souto e Ministro Adylson Motta, também, de certo modo, a competência dessa Corte. É verdade que realmente não deve ficar aqui a homologar decisões de primeira instância, e sim de instâncias superiores, já que esse Tribunal se coloca numa posição de Corte Superior da República. Eu proponho, então, à consideração dos Eminentíssimos Ministros, que se levante o conflito positivo de atribuições ou de jurisdição. A exemplo do que já fizemos em “n” vezes em relação ao Superior Tribunal de Justiça, para que diante deste problema que envolve o assunto mais delicado da Federação no momento, que é o problema financeiro da União, o problema financeiro dos Estados, o problema financeiro portanto da nossa Nação e de nós contribuintes, eu proponho que essa questão seja então, nesse item específico, submetida ao Supremo Tribunal Federal para sua decisão, através da suscitação de um conflito positivo de jurisdição. Senhor Presidente era isso que eu tinha a falar.

DECISÃO NÃO ACOLHIDA

DECISÃO Nº /99-TCU- Plenário

1. Processo nº TC 800.100/97-2
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Cláudio Roberto do Nascimento
4. Órgão: Escritório de Representação do Ministério da Saúde do Acre
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
Revisor: Ministro-Substituto Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/AC
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Revisor, DECIDE:
 - 8.1. – determinar ao responsável pelas atribuições da extinta Gerência Estadual do Ministério da Saúde no Acre que:
 - 8.1.1. – requeira da AGU a utilização dos meios judiciais cabíveis para reformar as decisões judiciais que concederam ganhos a servidores relacionados com os denominados “Plano Collor” e “Plano Verão”;
 - 8.1.2. – expurgue dos salários vincendos dos servidores do Órgão parcelas que eventualmente estejam sendo pagas em desacordo com o que prescrevem as decisões judiciais e que não tenham sido objeto de liquidação judicial específica;
 - 8.1.3. – providencie o ressarcimento dos valores pagos a título de adicional de insalubridade/periculosidade, sem laudo médico pericial, a partir de outubro/97, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.112/90, alterado pela Lei nº 9.527/97;
 - 8.1.4. – comunique à SECEX/AC, no prazo de 15 (quinze) dias, o cumprimento das determinações elencadas nos itens 8.1.1. a 8.1.3.;
 - 8.2. – determinar à Direção-Geral do Ministério da Saúde que promova as ações necessárias no sentido de transferir a posse do imóvel onde funcionava a Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre e que se encontra registrado no nome do INSS, para dar cumprimento à decisão proferida pela Comissão Mista Interministerial, constituída pela Portaria nº 002/91 que, por intermédio do Termo de Homologação nº 02/91, destinou o imóvel para ocupação do ex-INAMPS, hoje Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre;
 - 8.3. – determinar ao órgão de controle interno que faça constar no Relatório de Auditoria das contas da extinta Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre informações sobre as determinações elencadas nos itens 8.1. e 8.2.;
 - 8.4. – determinar a juntada deste feito às contas da Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre, para análise em conjunto e em confronto.
9. Ata nº 09/99 - Plenário.
10. Data da Sessão: 17/03/1999 - Ordinária.
11. Especificação do **quorum**:

1. Publicada no DOU de 26/03/1999.

Benjamin Zymler
Ministro-Revisor

DECISÃO Nº 86/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº: TC-800.100/97-2
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsável: Cláudio Roberto do Nascimento
4. Órgão: Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Acre
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
Revisor: Ministro-Substituto Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX-AC
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 – determinar ao responsável pelas atribuições da extinta Gerência Estadual do Ministério da Saúde no Acre que:
 - 8.1.1 – proceda à imediata sustação do pagamento das parcelas pagas a título de planos econômicos (URP e Plano Collor), de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas do órgão;
 - 8.1.2 – providencie o ressarcimento dos valores pagos a título de adicional de insalubridade/periculosidade, sem laudo médico pericial, a partir de outubro/97, nos termos do art. 46, da Lei nº 8.112/90, alterado pela Lei nº 9.527/97;
 - 8.1.3 – comunique à SECEX/AC, no prazo de 15 (quinze) dias, o cumprimento das determinações elencadas nos itens 8.1.1. a 8.1.3;
 - 8.2 – determinar à Direção-Geral do Ministério da Saúde que promova as ações necessárias no sentido de transferir a posse do imóvel onde funcionava a Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre e que se encontra registrado em nome do INSS, para dar cumprimento à decisão proferida pela Comissão Mista Interministerial, constituída pela Portaria nº 002/91 que, por intermédio do Termo de Homologação nº 02/91, destinou o imóvel em questão para ocupação do ex-INAMPS, hoje Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre;
 - 8.3 – determinar ao órgão de Controle Interno que faça constar no Relatório de Auditoria das contas da extinta Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre informações sobre as determinações elencadas nos itens 8.1 e 8.2;
 - 8.4 – determinar a juntada dos presentes autos às contas da Gerência Regional do Ministério da Saúde no Acre, para análise em conjunto e em confronto.
9. Ata nº 09/99 - Plenário.
10. Data da Sessão: 17/03/1999 - Ordinária.
11. Especificação do **quorum**:
 - 11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler (Revisor).
 - 11.2. Ministros com votos vencidos: José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

TCU – PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA

Administrativo

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-004.907/98-1

Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado: Tribunal de Contas da União

Ementa: Proposta de Anteprojeto de Lei que "dá nova redação aos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União". Proposta inadequada, ante a ausência de razão prática para a sua adoção. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o judicioso Parecer da lavra da Comissão integrada pelos servidores Dr^a Teresinha de Jesus Carvalho, então Consultora-Geral, Dr. Carlos Nivan Maia, então Secretário de Contas do Governo e Transferências Constitucionais, e Dr. José Márcio da Silveira e Silva, Assessor do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, a saber:

“Em cumprimento à Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998, apresentamos, a seguir, estudo acerca da conveniência de ser modificada a Lei Orgânica deste Tribunal, objetivando contemplar a possibilidade de inclusão da ação rescisória aos seus julgados.

||

A necessidade do presente estudo foi alvitrada pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, no bojo do TC-001.802/98-4, e acatada pelo I. Plenário, na forma expressa no subitem 8.1 da Decisão nº 296/98 (Ata nº 19/98 - Plenário, Sessão de 20.5.98), conforme transcrição textual:

‘8.1 - sugerir à Presidência desta Corte que constitua Comissão com vistas a desenvolver estudos, e, se for o caso, elaborar, desde logo, Projeto de Lei a ser submetido oportunamente ao Plenário, introduzindo na Lei Orgânica deste Tribunal a Ação Rescisória, nos termos da jurisprudência predominante no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral;’.

Segundo expôs Sua Excelência, seria recomendável que a ação rescisória substituísse o atual recurso de revisão, evitando-se, com isso, os inconvenientes que a denominação de recurso para esse instrumento revisional causa para a definição do momento em que as decisões desta Corte transitam em julgado.

Com efeito, a precisa delimitação acerca de quando se dá a preclusão administrativa é de fundamental importância para o correto atendimento à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, pois essa norma alinha como inelegíveis, em seu art. 1º, inciso I, alínea g, aqueles que tiveram suas contas julgadas irregulares por decisão irrecorrível, *in verbis*:

‘Art. 1º - São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

.....(omissis).....

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas **por irregularidade insanável 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 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;’ (destacado.)

Disciplinando a participação do Tribunal de Contas da União para a consecução dos fins previstos na Lei Complementar nº 64/90, o art. 91 da Lei Orgânica determina o envio dos nomes dos responsáveis nessa situação ao Ministério Público Eleitoral, nos termos seguintes:

‘Art. 91 - Para a finalidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g e no art. 3º, ambos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.’

Além do encaminhamento ao Ministério Público Eleitoral, a novel Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, determina que a relação dos que tiveram contas julgadas irregulares por decisão irrecorrível também deve ser tornada disponível à Justiça Eleitoral, conforme disposto no § 5º do art. 11:

‘Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições

.....(omissis).....

§ 5º Até a data a que se refere este artigo, os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e **por decisão irrecorrível** do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.’ (destacado.)

Dessa forma, de acordo com esses textos legais, o Tribunal de Contas da União deverá, obrigatoriamente, em época própria, enviar relação contendo os

nomes dos responsáveis por contas julgadas irregulares, **por decisão irrecurável**, à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, nos termos da Lei nº 9.504/97 (art. 11, § 5º) e da Lei nº 8.443/92 (art. 91).

Há se observar, no entanto, como suscitado pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, a dificuldade em definir-se, de forma precisa, a contar de quando a decisão de mérito sobre as contas se torna irrecurável.

Atente-se que o art. 32, da Lei nº 8.443/92, relaciona como espécies recursais, o recurso de reconsideração, os embargos de declaração e o recurso de revisão. Este último, de acordo com o texto do art. 35 da referida Lei, tem prazo de cinco anos para a sua propositura. Transcrevemos, logo adiante, os respectivos artigos:

‘Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:

I - reconsideração;

II - embargos de declaração;

III - revisão.

Parágrafo único. Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos na forma prevista no Regimento Interno.

Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, **dentro do prazo de cinco anos**, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.’ (destacado).

Assim, como esses dispositivos legais incluem o instrumento processual de revisão de contas como recurso, poder-se-ia alegar que, somente após a preclusão dessa faculdade, seja pelo decurso do tempo (preclusão temporal), seja pelo seu exercício (preclusão consumativa), é que a decisão de mérito tornar-se-ia imutável e, portanto, irrecurável.

III

De fato, se considerarmos simplesmente a literalidade dos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92 e a própria denominação desse instrumento processual (recurso de revisão), não se poderia negar, à primeira vista, que as decisões definitivas deste Tribunal somente se tornariam imutáveis, ou seja, adquiririam a condição

de coisa julgada, ainda que administrativa, após operada a preclusão dessa faculdade processual.

No entanto, a circunstância de, na Lei Orgânica deste Tribunal, o instrumento de revisão das decisões administrativas transitadas em julgado ser impropriamente denominado de recurso de revisão, não pode ser causa bastante para considerá-lo como espécie recursal *stricto sensu*, pois **as características constitutivas desse instrumento revisional são distintas das inerentes aos recursos propriamente ditos.**

Com efeito, enquanto o recurso de revisão tem prazo de interposição de cinco anos, os demais recursos têm prazos exíguos. Do mesmo modo, enquanto as hipóteses para interposição previstas nos incisos do art. 35 da Lei nº 8.443/92 são bastante restritas, fundadas apenas em erro de cálculo, falsidade ou insuficiência de documentos ou na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, os recursos têm, em geral, escopo amplo de impugnação. Por fim, não é conferido ao recurso de revisão o efeito suspensivo, que está presente nos outros recursos.

Nesse ponto, vale salientar que **não é o fato de o recurso de revisão não ter efeito suspensivo, o motivo determinante para o entendimento de que ele não obsta o trânsito em julgado da decisão, mas, sim, a sua própria natureza jurídica, que não se confunde com recurso em sentido estrito.**

Realmente, enquanto o efeito suspensivo atinge a eficácia da decisão, é o efeito devolutivo imanente a todo recurso que impede ou adia o trânsito em julgado das decisões. Pela sua propriedade, vale transcrever a precisa lição do processualista Nelson Nery Júnior (*in* Princípios Fundamentais ≠ Teoria Geral dos Recursos, 4ª edição, Editora Revista dos Tribunais, pág. 176/7), que distingue entre o efeito suspensivo do recurso e o adiamento da preclusão, *verbis*:

‘O fato de a interposição do recurso admissível acarretar o adiamento da preclusão e/ou coisa julgada, nada tem a ver com o efeito suspensivo de que se revestem alguns deles. O efeito suspensivo faz com que fique suspensa a **eficácia da decisão** impugnada, vale dizer torna a decisão recorrida desprovida de executóriedade imediata, até que o recurso interposto seja julgado. Nunca se colocou em questão que a eficácia do pronunciamento judicial se dá apenas a partir da verificação da preclusão em qualquer das suas espécies, sem que isto signifique que se estivesse diante de um ‘efeito suspensivo’. Logo, a eficácia da decisão é fenômeno distinto da suspensividade do recurso, mesmo porque antecede no tempo a interposição de eventual recurso.’

Assim, o foco da discussão sobre a irrecorribilidade das decisões de mérito proferidas pelo Tribunal de Contas da União, mesmo enquanto ainda pendente o prazo para interposição do recurso de revisão, deve estar centrado essencialmente na natureza jurídica desse remédio processual, não sendo decisivo para a solução da questão o argumento único de que a ele não foi atribuído o efeito suspensivo.

Se nos aprofundarmos no exame da questão, verificaremos que os recursos, a ação rescisória e outras ações autônomas de impugnação, buscam, fundamentalmente, profligar a decisão judicial.

A diferença entre eles reside na forma de seu exercício, se na mesma ou em outra relação processual, e na qualidade da decisão impugnada, se já agasalhada sob o pálio da coisa julgada ou ainda não transitada em julgado. Veja-se, a propósito, o magistério de Nelson Nery Júnior, *in* *Princípios Fundamentais - Teoria Geral dos Recursos*, 4ª edição, Editora Revista dos Tribunais, pág. 176:

‘Este é o traço distintivo estabelecido pela divisão clássica entre os meios de impugnação das decisões judiciais: **recursos**, exercitáveis dentro da mesma relação processual contra decisões ainda não transitadas em julgado, e as **ações autônomas de impugnação**, voltadas principalmente contra as decisões já acobertadas pela autoridade da coisa julgada.’

Logo, para definir a natureza jurídica do recurso de revisão, é necessário verificar a forma de seu exercício e contra quais decisões ele pode ser interposto.

Inicialmente, observa-se que, na sistemática processual deste Órgão, o recurso de revisão reinstaura o processo de exame e julgamento de contas, que já havia sido encerrado e, até mesmo, executada judicialmente a decisão condenatória, à luz das hipóteses previstas nos incisos do art. 35 da Lei Orgânica, para que, ao final, seja desconstituída a decisão anteriormente adotada (*jus rescindens*) e proferida uma nova, reparando o erro ou engano cometido (*jus rescisorium*).

Essa situação em tudo se assemelha ao que é observado tanto na ação rescisória quanto na revisão criminal.

De igual modo, ao estabelecer as condições para o exercício do recurso de revisão, dispõe o art. 35, *caput*, da Lei nº 8.443/92, que ele é cabível de ‘decisão definitiva’.

É certo que, juridicamente, a decisão definitiva não se confunde com a decisão transitada em julgado, entretanto, entendemos que, não obstante essa imperfeição terminológica, o legislador pretendeu indicar as decisões de mérito que não podem mais ser objeto de modificação.

A embasar essa ilação estão as características excepcionais do recurso de revisão, que o distinguem dos demais recursos, e às quais já se fez alusão, e o fato de que a Lei Orgânica já prevê que as decisões definitivas (de mérito) são recorríveis por meio do recurso de reconsideração, não havendo sentido em que o recurso de revisão também seja destinado a atacar a mesma decisão.

Isso afrontaria o princípio da singularidade, que informa o sistema recursal, ‘segundo o qual, para cada ato judicial recorrível há um único recurso previsto pelo ordenamento, sendo vedada a interposição simultânea ou cumulativa de mais outro visando a impugnação do mesmo ato judicial’ (*in* *Princípios Fundamentais - Teoria Geral dos Recursos*, Nelson Nery Júnior, 4ª edição, Editora Revista dos Tribunais, pág. 90).

Assim, a fim de preservar a consistência do sistema recursal adotado pela Lei Orgânica, e a observância aos seus princípios fundamentais, impõe-se a conclusão de que o recurso de revisão não se enquadra como recurso em sentido estrito, tendo natureza jurídica assemelhada à ação rescisória e à revisão criminal, não impedindo, por conseguinte, o trânsito em julgado das decisões deste Tribunal.

IV

Deve-se atentar, ainda, que a adoção de entendimento contrário importaria negar eficácia à Lei Complementar nº 64/90.

De fato, como a norma considera como ineligíveis somente aqueles que tiveram contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível, ‘para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, **contados a partir da data da decisão**’ (cf. art. 1º, I, g, da LC nº 64/90), ao considerar a revisão de contas como um recurso, com prazo de cinco anos, a sanção tornar-se-ia inaplicável, pois, tendo que ser aguardado o decurso do prazo de cinco anos para operar-se a preclusão administrativa, a decisão condenatória já não se enquadraria no prazo fixado na lei.

Sendo assim, essa interpretação não merece prosperar, pois o intérprete, no seu ofício, deve buscar a preservação da eficácia da norma e não a sua inoperância, garantindo que a lei alcance o fim almejado. Aliás, por sua adequação ao caso, vale transcrever a lição de Carlos Maximiliano (*in* Hermenêutica e Aplicação do Direito, 11ª edição, Ed. Forense, 1991, pág. 164/5):

‘É antes de crer que o legislador haja querido exprimir o conseqüente e adequado à espécie do que o evidentemente injusto, descabido, inaplicável, sem efeito. Portanto, dentro da letra expressa, procure-se a interpretação que conduza a melhor conseqüência para a coletividade.’

E arremata o consagrado autor:

‘Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo.’ (destacado).

Destarte, a única interpretação que resguarda a plena eficácia da Lei Complementar nº 64/90, no que tange à ineligibilidade daqueles que tiveram contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível, é a de que o recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, por não ser recurso em sentido estrito, não interfere no trânsito em julgado das decisões do Tribunal de Contas da União. Em outras palavras, a decisão irrecorrível, a que faz referência a norma, é aquela que, transcorrido o prazo de quinze dias, não foi objeto de impugnação (preclusão temporal), ou, se impugnada, mediante

recurso de reconsideração ou embargos de declaração, foi mantida inalterada, pelo improvimento desses recursos (preclusão consumativa).

V

Outro aspecto que deve ser realçado, para demonstrar a impropriedade de querer dar-se tratamento de recurso à revisão de contas, é que, se assim fosse, a execução dos acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas da União restaria inviabilizada, pela postergação de sua cobrança.

Dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, § 3º, que ‘as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo’. Esse comando é reproduzido no art. 23, III, b c/c o art. 24, ambos da Lei nº 8.443/92.

Ora, se por acaso o recurso de revisão fosse considerado recurso em sentido estrito e, por conseqüência, impedisse o trânsito em julgado da decisão definitiva, o acórdão condenatório não poderia ser executado judicialmente antes de decorrido o prazo de cinco anos para sua interposição.

Isso, porque, como ainda estaria pendente de eventual recurso, o acórdão condenatório não se revestiria da necessária certeza, que é requisito imprescindível a todo título executivo.

Vale salientar, também, que não se poderia cogitar da possibilidade de ser promovida a execução provisória, pois essa modalidade é exclusiva dos títulos executivos judiciais, conforme disciplina o art. 587 do Código de Processo Civil.

Assim, mais uma vez resulta demonstrado que não se coaduna com a sistemática processual adotada pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a tese segundo a qual o trânsito em julgado das decisões desta Corte restaria obstado até que se expirasse o prazo de interposição do recurso de revisão ou até que essa faculdade processual fosse exercida.

VI

Por fim, vale lembrar que a designação imprópria do instrumento revisional não é exclusiva da Lei nº 8.443/92 nem, tampouco, determina como esse remédio processual deve ser considerado.

Observe-se, também, que no Código de Processo Penal, a ‘revisão’ (remédio jurídico equivalente ao recurso de revisão) está tratada no Capítulo VII, inserido no Título II - Dos recursos em geral.

Não obstante, apesar dessa classificação legal, os doutrinadores, em sua maioria, não a reconhecem como recurso. Veja-se, a propósito, o escólio de Fernando da Costa Tourinho Filho:

‘Muito embora arrolada pelo legislador processual penal como recurso, a revisão criminal, na verdade, não passa de mera ação penal de natureza constitutiva’ (*in* Processo Penal, 4º vol., 17ª edição, Ed. Saraiva, 1995, pág. 490).

Mesmo aqueles que a classificam como recurso, atribuem à revisão uma natureza peculiar, *sui generis*, conforme se observa da dicção de E. Magalhães Noronha:

‘Não há dúvida de que ela se aproxima da rescisória, mas difere em seus pressupostos, prazo e processamento. Trata-se, pois, de recurso (muitos a entendem como remédio) de natureza toda peculiar, *sui generis*, como se disse.’ (*in* Curso de Direito Processual Penal, 24ª edição, Ed. Saraiva, 1996, pág. 380).

Assim, o mesmo tratamento deve ser dispensado ao recurso de revisão, isto é, deve-se ater as suas características e não a sua denominação legal, pois, como adverte Carlos Maximiliano, ‘sobretudo em se tratando de atos jurídicos, a justiça e o dever precípua de fazer prevalecer a vontade real conduzem a decidir contra a letra explícita, fruto, às vezes, de um engano ao redigirem’ (*in* Hermenêutica e Aplicação do Direito, 11ª edição, Ed. Forense, 1991, pág. 113).

Tendo por norte essa orientação, e considerando que seus atributos constitutivos são incompatíveis com os dos recursos *stricto sensu*, conclui-se que o recurso de revisão, apesar de sua denominação, distingue-se dos recursos em sentido estrito e possui natureza jurídica de instrumento revisional das decisões definitivas transitadas em julgado, assemelhando-se à ação rescisória e à revisão criminal, nos planos cíveis e penais, respectivamente.

VII

Sufragando esse entendimento, a jurisprudência pátria tem reiteradamente decidido que, não obstante a imprecisão do texto legal, o recurso de revisão, por ser recurso *sui generis*, não impede o trânsito em julgado da decisão.

Cabe ser destacada, por sua importância, a ementa do Mandado de Segurança nº 22.371-5 (Relator: Ministro Moreira Alves, DJ de 7.3.97, Seção I), no qual o Supremo Tribunal Federal reconhece ser o recurso de revisão remédio processual de mesma natureza da ação rescisória, não se confundindo com recurso em sentido estrito para fins de postergação do trânsito em julgado, *in verbis*:

‘Mandado de Segurança. Efeito suspensivo a recurso de revisão interposto perante o Tribunal de Contas da União.

Pela disciplina desse recurso de revisão, faz ele as vezes, no plano administrativo, da ação rescisória no terreno jurisdicional, com relação à qual a jurisprudência desta Corte tem entendido inadmissível a outorga cautelar de eficácia suspensiva ao ajuizamento dela, para obstar os efeitos decorrentes da coisa julgada (vejam-se, a propósito, os acórdãos na RTJ 54/454 e na RTJ 117/1).

Mandado de Segurança indeferido.’ (destacado).

A mesma interpretação se colhe nos julgamentos proferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme ementas transcritas no voto do eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha (TC-001.802/98-4), que, por sua pertinência, são aqui reproduzidas:

‘RECURSO Nº 12.007 -Classe 4ª - Relator: Ministro CARLOS VELLOSO - Sessão de 15 /08/94:

‘ELEITORAL - PROCESSUAL - REGISTRO DE CANDIDATO - INELEGIBILIDADE - REJEIÇÃO DE CONTAS - RECURSO DE REVISÃO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO: REITERAÇÃO.

I - O chamado ‘**recurso de revisão**’, referido no art. 35 da Lei nº 8.443/92, visualizado sob o ponto de vista da teoria geral dos recursos e da teoria geral do processo, **não tem natureza de recurso, mas, sim, de medida capaz de desconstituir uma decisão definitiva**, passada em julgado, tal como ocorre no processo civil, com a ação rescisória, e no processo penal, com a revisão criminal.’ (grifei).

RECURSO Nº 12.192 -Classe 4ª - Relator: Ministro MARCO AURÉLIO (Relator designado: Ministro FLAQUER SCARTEZZINI) - Sessão de 10/08/94:

‘INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU. RECURSO DE REVISÃO. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. LC Nº 64/90, ART 1º, I, g. LEI ORGÂNICA DO TCU.

I - O **recurso de revisão** previsto no art. 35, da Lei nº 8.443/92, **diferentemente do recurso de reconsideração** elencado no art. 33 do citado diploma legal, que tem efeito suspensivo, ainda que ajuizado antes da impugnação da candidatura, **não afasta a inelegibilidade** inscrita no art. 1º, I, g da LC nº 64/90 (precedentes: Rec. Nº 12.007 e Rec. nº 12.132, de 3 e 6.8.94).’ (grifei).

RECURSO Nº 12.132 -Classe 4ª - Relator: Ministro FLAQUER SCARTEZZINI - Sessão de 06/08/94:

‘Registro de candidato. Inelegibilidade. Tomada de Contas Especial. TCU. Decisão. Recurso de reconsideração. Lei nº 8.443/92, art. 33. LC nº 64/90, art 1º, I, g. Inaplicabilidade.

1 - O **recurso de reconsideração** previsto no art. 33 da Lei nº 8.443/92, por ser dotado de efeito suspensivo, afasta a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.’ (grifei).

RECURSO Nº 12.111 -Classe 4ª - Relator: Ministro TORQUATO JARDIM - Sessão de 10/08/94:

‘INELEGIBILIDADE (LC nº 64/90, art. 1º, inciso I, alínea g).

2. Ressarcimento posterior à decisão do Tribunal de Contas da União e à constituição do débito.

3. O **recurso de revisão** (Lei Org. TCU, art. 35) não tem efeito suspensivo (precedentes: Rec. 12.007, Min. Andrada e Rec. 12.132, Min. Scartezzini, sessões de 3 e 6 de agosto de 1994).

4. Recurso provido para declarar inelegível o recorrido.’ (destacado).

Nesse diapasão, para que não restem dúvidas sobre a pacífica orientação adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, merecem ser trazidos à colação excertos de votos de Ministros daquela Corte, também contidos no referido voto do ilustre Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

‘... a revisão ataca decisão irrecorrível. Então, na verdade, não se trata de recurso, e, assim, como estamos diante de uma decisão irrecorrível do Tribunal de Contas, incide a regra consubstanciada na primeira parte da letra g, inciso I, do art. 1º da LC nº 64/90.’ (Rec. nº 12.192-MA, Ministro Antonio de Pádua Ribeiro, fl. 62).

‘... o recurso de revisão, na jurisprudência desta Corte, tem natureza da ação rescisória ou da revisão criminal, certo que ambas são aforadas após o trânsito em julgado da decisão.’ (Rec. nº 12.192-MA, Ministro Carlos Velloso, fl. 64).

‘O **Parquet** opina pelo improvimento, estando assim ementado o seu entendimento: ‘o instrumento de revisão previsto pelo artigo 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, embora relacionado na seção dos recursos e denominado como tal, não é, pela sua natureza mesma, um recurso no sentido processual do termo, mas um mecanismo que, à semelhança da ação rescisória no processo civil e da revisão criminal no processo penal, permite ao interessado, na órbita administrativa do TCU, e desde que se verifiquem quaisquer das hipóteses previstas pelo legislador para a sua admissibilidade, desconstituir as decisões finais proferidas em processos de tomada ou de prestação de contas’ (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Diniz de Andrada, fl. 69).

‘O ‘recurso’ a que se refere o recorrente nada mais se trata do que um instrumento de revisão de decisão definitiva. O pressuposto para o ajuizamento do chamado ‘recurso’ pelo recorrente - recurso previsto no art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei nº 8.443 - é a existência de decisão definitiva, o que nos leva à conclusão de que a natureza desse recurso é idêntica a de uma ação rescisória, é um procedimento rescisório administrativo, e não um recurso propriamente dito; o pressuposto é de que essa rescisão seja definitiva.

Recurso da decisão do Tribunal de Contas da União é o chamado ‘pedido de reconsideração’, previsto no art. 33.

Embora arrolado no elenco dos recursos, o instrumento previsto no art. 35, ao ver do Ministério Público Eleitoral, nada mais é do que um pedido de rescisão da decisão definitiva. E a interpretação que o recorrente busca, na verdade, levaria ao absurdo, porque o prazo para essa revisão é de cinco anos. Ao prevalecer tal entendimento, prolatada a decisão pelo Tribunal de Contas da União, rejeitando as contas, aguardar-se-ia o prazo de cinco anos, que é o prazo previsto

para essa revisão, para, só então, tornar-se eficaz a referida decisão e gerar a inelegibilidade prevista na letra g, inciso I, art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.’ Grifei. (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, fl. 75).

‘O Poder Judiciário pode rever suas decisões transitadas em julgado em ação rescisória ou em revisão criminal. Nós temos que examinar a questão sob o ponto de vista da teoria geral dos recursos, da teoria geral do processo. A natureza do ato rotulado de recurso, no art. 35 da Lei nº 8.443/92, é de ação rescisória do processo civil, ou de revisão criminal. Noutras palavras, é de rescisória, nos moldes inscritos no Código de Processo Civil, ou de revisão, nos moldes do processo penal. Expresso está na lei que se tem decisão definitiva e que se pode interpor à revisão no prazo de 5 anos. Não há recurso com prazo de cinco anos para interposição.’ Grifei. (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Carlos Velloso, fl. 81).

‘O aspecto básico está em que os recursos, segundo bem salientou o Ministro Carlos Velloso, têm prazos curtos para interposição. Não há recurso com prazo de cinco anos. O dispositivo lido, consubstanciado na letra g, do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 fala em decisão irrecorrível. Creio que não se pode considerar revisão como sendo recurso para tornar o julgado do Tribunal de Contas não definitivo, por pendente de uma nova decisão’ (Rec. nº 12.007-PA, Ministro Antonio de Pádua Ribeiro, fl. 84).

Desse modo, conforme entendimento manso e pacífico dos Tribunais Superiores, o recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, não se afigura como recurso em sentido estrito, mas, sim, cumpre a mesma função da ação rescisória e da revisão criminal, não obstante, por isso, o trânsito em julgado das decisões definitivas desta Corte. Vale observar que, em relação à primeira o prazo para a sua propositura é de 2 (dois) anos, enquanto que em relação à segunda, poderá ser requerida em qualquer tempo, antes da extinção da pena ou após. (Art. 662, do Código de Processo Penal).

Oportuno consignar, também, que a Lei Complementar nº 86, de 14 de maio de 1996, *in* DOU de 15 seguinte, acrescenta dispositivo ao Código Eleitoral, conforme preceitua o seu artigo 1º, textualmente reproduzido:

‘Art. 1º Acrescente-se ao inciso I do art. 22 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, a seguinte alínea j:

‘Art. 22.

I -

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro do prazo de cento e vinte dias de decisão irrecorrível, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado.’

Reconhecendo a exatidão do entendimento jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União ao expedir a Resolução nº 113/98, que ‘estabelece procedimentos para envio à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral de relação de nome de responsáveis que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão

irrecorrível...’, fez consignar no § 2º do art. 1º, a ressalva de que somente adiam o trânsito em julgado a interposição do recurso de reconsideração e dos embargos de declaração (art. 32, incisos I e II), excluindo o recurso de revisão (art. 32, inciso III), *in verbis*:

‘Art. 1º.....(omissis).....’

§ 2º A relação dos nomes contidos no Cadastro a que se refere o § 1º será enviado pelo Presidente do Tribunal à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral no primeiro dia útil do mês de julho do ano em que se realizarem as eleições, **excetuando, quando do encaminhamento, os nomes dos responsáveis cujas contas ainda persistam sob apreciação, no âmbito deste Tribunal, em decorrência da interposição dos recursos a que se refere o art. 32, incisos I e II, da Lei nº 8.443/92.**’ (destacado)

Aliás, com vistas ao cumprimento das disposições do art. 91 da Lei nº 8.443/92, o Tribunal firmou o entendimento de que ao julgar as contas irregulares comunica a sua decisão ao Ministério Público Eleitoral, depois de transitar em julgado a sua decisão, isto é, após aguardar a apresentação de recurso nos prazos legais e regimentais estabelecidos (Decisão nº 663/94 - TCU - Plenário), não incluído o recurso de revisão, conforme consubstancia o art. 21 da Resolução nº 77/96- TCU.

Essa orientação foi reiterada no art. 4º, *caput*, e parágrafos, da Resolução nº 113/98, consolidando procedimentos internos entre Unidades Técnicas do Tribunal quanto à tramitação dos processos após transitada em julgado a decisão, aos registros do caráter definitivo da decisão, bem como à comunicação do fato, em época própria, à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral.

Ora, se o Tribunal de Contas da União já firmou o entendimento de que a possibilidade de interposição de recurso de revisão não obsta o trânsito em julgado da decisão definitiva, e se essa orientação é compartilhada tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral, com as vênias usuais, não nos parece existir razão prática para pretender modificações no texto legal, no tocante a esse aspecto.

Ademais, cabe ressaltar que, diante de incongruências e deficiências existentes na lei, a jurisprudência corrigirá esses equívocos manifestos, atenuando-os para que os preceitos legais atendam aos seus verdadeiros objetivos.

No presente caso, observa-se que a jurisprudência já atuou e solucionou a questão, a contento, considerando o recurso de revisão não como um recurso *stricto sensu*, que impede o trânsito em julgado das decisões definitivas, mas o remédio processual equivalente à ação rescisória, no âmbito cível, e à revisão criminal, na esfera penal, como já o dissemos em outras oportunidades.

Outro aspecto a ser sopesado é que, caso o Tribunal de Contas da União considere necessária a alteração da Lei Orgânica, essa decisão poderá dar margem a possíveis contestações sobre a natureza jurídica do recurso de revisão e a sua não interferência no trânsito em julgado das decisões definitivas, fragilizando a posição consubstanciada na Resolução nº 113/98.

Por todas essas razões, entendemos prescindível expungir-se do ordenamento jurídico o recurso de revisão, para substituí-lo pela ação rescisória.

VIII

Apesar de não incluído expressamente, na Ordem de Serviço, como escopo do estudo, todavia, por sua íntima vinculação com a questão posta em debate, mister se faz enfrentar também a possível necessidade de alterar-se o prazo de cinco anos para interposição do recurso de revisão, seja para reduzi-lo, a exemplo da ação rescisória, no âmbito cível, que prescreve o limite de dois anos após o trânsito em julgado da decisão, seja para ampliá-lo, seguindo o modelo da revisão criminal, que não estabelece prazo para a utilização desse remédio processual.

No nosso entender, não se mostra necessária a alteração do prazo temporal fixado no art. 35 da Lei nº 8.443/92, pois compatível com as especificidades do processo administrativo, conforme demonstraremos a seguir.

Com efeito, os diferentes ramos do direito possuem princípios próprios e distintos que os informam e que, por isso mesmo, influenciam e determinam a forma de conduzir o processo.

No âmbito cível, a justificativa para o limite de dois anos é a preservação da estabilidade das relações jurídicas, ou, como salienta Caio Mário da Silva Pereira, 'é na paz social, na tranqüilidade da ordem jurídica que se deve buscar o seu verdadeiro fundamento' (*in* Instituições de Direito Civil, vol. I, 14ª edição, Editora Forense, pág. 475).

Na órbita penal, o motivo de não ter sido fixado prazo para a revisão assenta-se no fato de as sentenças penais condenatórias atingirem o *status libertatis*, direito fundamental da pessoa humana. Além disso, como alerta Fernando da Costa Tourinho Filho, 'uma condenação injusta é prejudicial ao réu e à sociedade que, com justa razão, passa a desconfiar da justiça' (*in* Processo Penal, Vol. IV, Ed. Saraiva, 17ª edição, pág. 486).

Destarte, como assevera José Frederico Marques, 'se o *status libertatis* é fundamental para a pessoa humana, constituiria um atentado, sem justificativa, aos princípios que tutelam e garantem a dignidade e os direitos do homem, colocar, em termos absolutos, a proeminência da segurança jurídica, na realização da Justiça, a ponto de sacrificar-se um bem jurídico, tão relevante, como a liberdade.' (*Elementos de Direito Processual Penal*, Vol. III, 1ª edição, Editora Forense, pág. 86).

Já na esfera administrativa, a razão que inspirou o legislador para adotar um prazo fixo, porém mais elástico do que no cível, repousa na compatibilização com o prazo de prescrição das dívidas contra a Fazenda Pública, pois conforme estabelece o Decreto nº 20.910/32, alterado pelo Decreto-lei nº 4.597/42, este é de cinco anos.

É relevante consignar que essa conclusão deflui do texto do art. 111, inciso I, da Lei nº 830/49, antiga Lei Orgânica deste Tribunal, que precedeu o Decreto-lei nº 199/67, e que, por sua vez, foi revogado pela Lei nº 8.443/92, adiante transcrito:

‘Art. 111. É admissível o recurso:

I - quando interposto pela parte interessada, dentro de cinco anos, enquanto não prescreve o seu direito contra a Fazenda Pública;’

Assim, como o prazo prescricional para as dívidas passivas do Erário continua inalterado, tem-se por adequada a concessão de igual limite de tempo para o responsável buscar a revisão do julgamento de suas contas, acaso demonstrada uma das ocorrências relacionadas nos incisos do art. 35 da Lei nº 8.443/92.



Se porventura entender-se conveniente que sejam promovidas alterações no texto da lei, para eliminar, de vez, as interpretações equivocadas sobre a natureza jurídica desse instrumento revisional das decisões definitivas, quando não é mais cabível nenhum recurso, sugerimos as modificações a seguir mencionadas.

No nosso entender, a providência fundamental para dirimir as dúvidas ora existentes seria a exclusão do recurso de revisão do rol das situações elencadas no art. 32 da Lei nº 8.443/92.

Isso não implicaria a supressão desse instrumento jurídico do processo administrativo deste Tribunal. Essa figura continuaria presente, mas como remédio autônomo de revisão das decisões definitivas das quais não caiba mais recurso.

Quanto a sua denominação, seria preferível manter-se o termo ‘revisão’, excluindo-se somente a especificação da qualidade de ‘recurso’, que atualmente o antecede, em vez de sua alteração para ‘ação rescisória’, em homenagem à designação histórica por que é conhecido esse remédio processual nesta Corte de Contas e, também, para evitar possíveis confusões com os conceitos próprios do processo civil.

Por outro lado, o emprego do termo ‘revisão’ contribuiria para o aperfeiçoamento do texto legal, com a finalidade de conferir-lhe maior precisão terminológica, e não implicaria inovação processual, tampouco modificaria a sistemática até então adotada.

Desse modo, para bem cumprir a intenção de aprimorar o texto do citado diploma legal, seria necessário, em síntese:

- a supressão do inciso III, do art. 32, da Lei nº 8.443/92; e
- a alteração do texto do art. 35 da Lei nº 8.443/92, especificando que o referido remédio processual é cabível de decisão definitiva ‘de que não caiba mais nenhum recurso’, retirando o termo ‘recurso’, que consta do *caput* e do parágrafo único desse artigo e, ainda, o vocábulo ‘interposto’, que remete a recursos.

Adicionalmente, considerando que o processo administrativo tem como princípio a busca da verdade material, por estarem em jogo questões de ordem pública, entendemos de bom alvitre conferir àqueles legitimados a utilizar esse remédio processual, a faculdade de novamente suscitar o pronunciamento da Corte de Contas no caso de surgimento de novas provas, que possam influir decisivamente no juízo de mérito anteriormente proferido.

Assim, poderia ser retirada do *caput* do art. 35 a restrição ao exercício dessa faculdade, em uma só vez, e acrescentado um parágrafo admitindo que o pedido poderá ser reiterado no caso de surgimento de novas provas.

Vale lembrar que essa possibilidade é admitida, no âmbito penal, estando prevista no parágrafo único do art. 622, do Código de Processo Penal.

Assim, caso acatadas essas sugestões, os dispositivos legais, em pauta, passariam a ter a seguinte redação :

‘Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:

I - reconsideração;

II - embargos de declaração;

III - (revogado).

Parágrafo único. Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos na forma prevista no Regimento Interno.

Art. 35. A decisão definitiva **de que não caiba mais nenhum recurso poderá ser objeto de revisão pelo Plenário, mediante requerimento**, sem efeito suspensivo, **do** responsável, seus sucessores, ou **do** Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

§1º. A decisão que der provimento à **revisão** ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

§2º. **Não será admissível a reiteração do pedido, salvo se fundado em novas provas.**’ (Os termos em destaque indicam as alterações na redação original.)

Destarte, com essa redação, estariam superadas as dissensões quanto à inteligência e natureza jurídica do atualmente denominado recurso de revisão.

×

Desse modo, após as considerações aqui expostas, nós, os integrantes da Comissão constituída pela Ordem de Serviço nº 6/98, temos a satisfação de sub-

meter ao elevado descortino de Vossa Excelência o presente estudo, na expectativa de que possa contribuir para solucionar a complexa e relevante questão suscitada.”

É o Relatório.

V O T O

02. Em exame o resultado do estudo sobre a conveniência de ser modificada a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443/92, objetivando a possibilidade de contemplar a inclusão da ação rescisória aos seus julgados. Convém lembrar que esse estudo foi realizado em cumprimento à Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998.

03. Do referido estudo restou esclarecido que o “recurso de revisão”, apesar de sua denominação, não tem natureza de recurso, mas, sim, de medida capaz de desconstituir uma decisão definitiva, passada em julgado, tal como ocorre no processo civil, com a ação rescisória, e no processo penal, com a revisão criminal. Nesse sentido, o Tribunal expediu a Resolução nº 113/98, consignando, no §21 do art. 11, que somente adiam a condição de coisa julgada, ainda que administrativa, a interposição do recurso de reconsideração e dos embargos de declaração (art. 32, incisos I e II), excluindo o recurso de revisão (art. 32, inciso III). Assim, entendo estar elucidada a dificuldade levantada pelo eminente Ministro LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA em definir-se, de forma precisa, a contar de quando a decisão de mérito sobre as contas se torna irrecorrível.

04. Com relação à plena eficácia da Lei Complementar nº 64/90, no que tange à ineligibilidade daqueles que tiveram contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível, manifesto-me de acordo com a Comissão no sentido de que a interpretação mais apropriada é a de que “o recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, por não ser recurso em sentido estrito, não interfere no trânsito em julgado das decisões do Tribunal de Contas da União. Em outras palavras, a decisão irrecorrível, a que faz referência a norma, é aquela que, transcorrido o prazo de quinze dias, não foi objeto de impugnação (preclusão temporal), ou, se impugnada, mediante recurso de reconsideração ou embargos de declaração, foi mantida inalterada, pelo improvemento desses recursos (preclusão consumativa)”.

05. Quanto aos resultados do estudo, a Comissão constituída pelos Analistas citados no Relatório acima formulou, com base em judiciosos e jurídicos argumentos, duas propostas sobre o tema em exame. A primeira, no sentido de que não parece existir razão prática para se modificar o texto legal, no tocante ao recurso de revisão. A segunda, se o Tribunal entender conveniente, que sejam promovidas as alterações no texto da lei, para eliminar, de vez, as interpretações equivocadas sobre a natureza jurídica desse instrumento revisional das decisões definitivas, quando não é mais cabível nenhum recurso.

06. Da análise do processo, a meu ver, entendo como mais adequada a primeira proposta, no sentido de ser prescindível expungir da Lei nº 8.443/92 o recurso

de revisão, para substituí-lo pela ação rescisória. Essa opinião fundamenta-se, basicamente, nas razões a seguir aduzidas, consignadas no percuciente estudo realizado pela Comissão:

a) O Tribunal de Contas da União já firmou o entendimento de que a possibilidade de interposição de recurso de revisão não obsta o trânsito em julgado da decisão definitiva, e essa orientação é compartilhada tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral.

b) Caso o Tribunal de Contas da União considere necessária a alteração da Lei Orgânica, **essa decisão poderá dar margem a possíveis contestações sobre a natureza jurídica do recurso de revisão e a sua não interferência no trânsito em julgado das decisões definitivas, fragilizando a posição consubstanciada na Resolução nº 113/98.**

07. De igual modo, não se mostra necessária a alteração do prazo temporal fixado no art. 35 da Lei nº 8.443/92, pois compatível com as especificidades do processo administrativo. Como o prazo prescricional para as dívidas passivas do Erário continua inalterado, considero adequada a concessão de igual limite de tempo para o responsável buscar a revisão do julgamento de suas contas, acaso demonstrada uma das ocorrências relacionadas nos incisos do referido dispositivo legal.

Ante todo o exposto e considerado, acolhendo a primeira proposta da Comissão constituída pela Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998, Voto por que seja adotada a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

DECISÃO Nº 94/99 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-004.907/98-1
2. Classe de Assunto: (VII) Administrativo - Proposta de Anteprojeto de Lei que “dá nova redação aos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: Comissão constituída pela Ordem de Serviço nº 6, de 25 de maio de 1998.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, em especial a de já ter firmado o entendimento de que a possibilidade de interposição de recurso de revisão não obsta o trânsito em julgado da decisão definitiva, orientação essa compartilhada tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral, DECIDE:
 - 8.1 - não acolher proposta de encaminhamento de Anteprojeto de Lei “que dá nova redação aos arts. 32 e 35 da Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”, no sentido de expurgar do referido normativo o recurso de revisão, ante a ausência de razões práticas para tanto;
1. ¹ Publicada no RTCU nº 19, de 29/03/1999.
- 8.2 - determinar o arquivamento do presente processo.
9. Ata nº 08/99 - Plenário. 221
10. Data da Sessão: 17/03/1999 - Extraordinária de caráter reservado.
11. Especificação do *quorum*:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO PIAUÍ/PI –
APRESENTAÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS**
Recurso de Reconsideração - Tomada de Contas Especial

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe I – 2ª Câmara

TC- 525.151/96-6

Natureza: Recurso de Reconsideração - Tomada de Contas Especial

Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Piauí/PI

Ementa: Recurso de Reconsideração. Tomada de Contas Especial. Conhecer para no mérito negar-lhe provimento. Apresentação de novos elementos pelo responsável, os quais não foram suficientes para sanear o processo. Manutenção dos Termos do Acórdão nº 08/98 - TCU - 2ª Câmara.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso interposto pelo Sr. Alcides Pinheiro de Araújo Neto, ex-Prefeito do Município de Santa Cruz do Piauí/PI, contra o Acórdão nº 08/98 (Ata nº 01/98, Sessão de 29.01.98), 2ª Câmara/TCU, abaixo transcrito:

“8.1 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Alcides Pinheiro de Araújo Neto ao pagamento da quantia de Cz\$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzados), 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/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, devendo a supramencionada quantia ser atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 19.05.88 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação vigente;

8.2 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.”

2.A 10ª Secretaria de Controle Externo manifestou-se sobre a questão, por intermédio, inicialmente, da instrução da lavra do AFCE Dr. Ricardo Luiz Rocha Cubas, a qual transcrevo a seguir:

“2. HISTÓRICO

Em 19.05.88, foi repassado ao Município de Santa Cruz do Piauí/PI, pelo extinto Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, recursos da ordem de Cz\$600.000,00 com o fito de serem construídas 20 (vinte) habitações para famílias de baixa renda.

Mediante os expedientes de fls. 05/08, vp, a Secretaria de Controle Interno do Ministério do Interior solicitou à Prefeitura em questão a apresentação das presentes contas. Não sendo atendida, foi instaurada Tomada de Contas Especial, encaminhada a este Tribunal em 28.05.96.

Regularmente citado (fls. 43/44, vp), o responsável não apresentou defesa, nem recolheu o débito, o que ensejou o julgamento do qual ora se recorre. Consigne-se que o responsável, ora recorrente, obteve cópia dos autos em 21.11.96 (fl. 46, vp), antes do julgamento, e em 24.04.98, após o julgamento em tela.

3. ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, verifica-se não ser o caso de conhecer o presente recurso como sendo de revisão, mas sim como de reconsideração. A uma que, estar-se-ia suprimindo imotivadamente uma modalidade de recurso ao recorrente, o que fere o princípio da ampla defesa, constitucionalmente lhe assegurado, haja vista o mesmo não ter nominado o tipo de recurso. A duas que, o recurso de revisão só pode ser interposto uma única vez, de sorte que não logrando êxito no presente petitório, o recorrente não mais poderia se utilizar desse tipo de recurso. A três que, o recurso deve ser acolhido da forma que seja mais favorável ao recorrente, ante a previsão do princípio da fungibilidade recursal, segundo o qual a parte não pode ser prejudicada pela interposição do recurso inominado.

A par disso, deve ser aplicado o princípio da fungibilidade recursal para que o presente recurso seja acolhido como sendo de reconsideração.

Quanto à tempestividade, o ciente do recorrente, referente à notificação do teor do acórdão recorrido consta dos autos à fl. 56, vp, na data de 06.03.98. O recurso foi interposto em 15.05.98. Assim sendo, o mesmo está fora do prazo legal de 15 (quinze) dias.

Por outro lado, os documentos de fls. 12/89 constituem documentos novos capazes de relevar a citada intempestividade, nos termos do parágrafo único do art. 32 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Assim sendo, o recurso deve ser conhecido como sendo de reconsideração para que se possa prosseguir na análise de mérito.

4. DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO (alegações do recorrente)

Em síntese, alega o recorrente que o objetivo do convênio fora atingido, conforme fotos e declarações anexas. A prestação de contas foi feita, no entanto, quanto à solicitação da 2ª via dos documentos, não havia mais nenhum papel legível no 'arquivo morto' da Prefeitura referente ao convênio em questão. O Prefeito sucessor, por motivos políticos, não enviou os expedientes cobrando sobre a documentação referente ao Convênio 611/GM/87. Não houve nenhuma negligência, malversação ou má-fé na gestão dos recursos públicos.

Informa o recorrente, ainda, que detém todos os documentos imprescindíveis para a confecção de nova via de prestação das presentes contas, a qual será juntada aos presentes autos desde que '...seja feito a comunicação por parte dessa

Instituição Pública Federal...’. Requer, por fim, que seja feita inspeção para se constatar que as obras foram realizadas em abril, maio e junho de 1988.

Constam como anexos ao presente recurso :

- a) cópia do OFÍCIO/DIVAD/SAORI/CISSET nº 0346/90 (fls. 05 e 06);*
- b) informações sobre o Programa de Trabalho (fl. 10);*
- c) plano de aplicação (fls. 12/14);*
- d) projeto básico (fls. 16/18);*
- e) documentos comprobatórios da despesa realizada (fls. 20/41);*
- f) fotografias das casas populares construídas (fls. 42/49);*
- g) declarações dos beneficiados (fls. 51/89).*

5. EXAME DE MÉRITO

A Instrução Normativa-STN nº 10, de 27.05.87, era o diploma legal vigente à época do convênio em questão. O item 13 daquele diploma estabelecia o rol de elementos que deveriam integrar a prestação de contas de recursos de convênio, a saber :

- a) balancete financeiro;*
- b) relação de pagamentos efetuados;*
- c) cópia do extrato de conta bancária, quando for o caso;*
- d) conciliação do saldo bancário, quando for o caso;*
- e) relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;*
- f) comprovante de recolhimento de saldo, se houver;*
- g) cópia do despacho adjudicatório das licitações realizadas, ou da justificativa de dispensa, com o respectivo embasamento legal;*
- h) cópia dos contratos ou de outro instrumento firmado com terceiros;*

Verifica-se que a prestação de contas não contém os elementos elencados às alíneas ‘a’, ‘b’ (conforme veremos adiante, os pagamentos efetuados não foram realizados com recursos do convênio), ‘c’, ‘d’, ‘g’ e ‘h’. Assim, a prestação de contas apresentada não está suficientemente apresentada com as exigências legais.

Há que se ressaltar que, conforme informações prestadas pelo próprio recorrente (fls. 26, 27, 28 31), a origem dos recursos supostamente – haja vista que nenhuma das notas fiscais estão autenticadas – dispendidos refere-se a recursos do Fundo de Participação dos Municípios e não ao do convênio em tela. Já as notas fiscais de fls. 21, 23 e 25, além de não estarem autenticadas, não estão devidamente identificadas com o número do convênio, contrariando o disposto no item 14 da IN-STN nº 10/87, o que corrobora a hipótese de que referidas despesas também possam ter sido efetivadas com recursos do FPM destinados à Prefeitura de Santa Cruz do Piauí-PI.

Não podemos perder de vista que as fotos e as declarações de terceiros não têm o condão de comprovar a boa e fiel aplicação dos recursos, haja vista que são meios insuficientes para substituir, ou mesmo suprir, as exigências legais previstas na Instrução Normativa retrocitada. Registre-se que as declarações não estão sequer autenticadas em cartório e que diversas delas apresentam indícios de que não

sejam idôneas, bastando para isso verificar coincidências quanto a grafia, espessura, inclinação na escrita e tamanho nas assinaturas.

Quanto às demais alegações do recorrente, somos pela sua igual improcedência. Não está presente nos autos qualquer prova de que seu sucessor na Prefeitura Santa Cruz do Piauí tenha praticado qualquer ato que prejudicasse o recorrente. O próprio recorrente confessa que não tem o documento que comprovaria o envio tempestivo da prestação de contas. Por outro lado, ignoram-se os motivos que o levaram a não apresentar a prestação de contas na oportunidade em que retirou cópias dos autos, antes do decisum recorrido.

Enfim, não há qualquer prova de que o responsável tenha utilizado os recursos do convênio na consecução do seu objeto.

6. CONCLUSÃO

EX POSITIS, propomos,

I - conhecer o presente recurso como sendo de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento, com fulcro no parágrafo único do art. 32 e no art. 33, ambos da Lei 8.443/92, mantendo o acórdão recorrido em seu exato teor.

II - encaminhar os autos ao Ministério Público junto a este Tribunal para sua regular atuação.

III - informar ao recorrente a deliberação que vier a ser proferida.”

3. Posteriormente, o Diretor da 10ª Divisão Técnica daquela Secretaria, ao pronunciar-se, discordou do analista quanto ao conhecimento do presente recurso. Entende que melhor seria não conhecê-lo, quer como revisão ou reconsideração, uma vez que não há superveniência de fatos novos efetivamente comprovados, conforme exige o art. 231 do RI/TCU. No que se refere ao mérito, tem a mesma opinião do analista, ou seja, de que seja negado provimento ao recurso.

4. A Secretária de Controle Externo concordou com o analista e registrou, ainda, que, “conforme jurisprudência desta Corte, a apresentação das contas em fase recursal caracteriza a existência de fatos novos, o que possibilita a superação da preliminar de intempestividade (cf. Acórdão 21/98 - 2ª Câmara, 50/98 – 1ª Câmara e 216/98 - 2ª Câmara), a teor do disposto no parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.443/92”.

O processo foi encaminhado ao Ministério Público, que, manifestando-se à fl. 99, colocou-se de acordo com a proposta oferecida pela Secretária da 10ª SECEX.

VOTO

Fui designado Relator do presente processo em virtude de sorteio realizado em 03/08/98.

2. Como o recorrente não nomina a peça recursal ora analisada houve no âmbito da Secretaria Técnica entendimento diverso a respeito da nomenclatura a ser empregada: se recurso de revisão ou reconsideração.

3. Penso que como o interessado encaminhou novos documentos, os quais, no seu entender, sanariam a questão principal que é a ausência de prestação de contas, este Tribunal deva receber a documentação por ele encaminhada e acolhê-la

na forma de recurso de reconsideração, relevando dessa forma, a intempestividade de sua apresentação, com fulcro no parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.443/92.

4. Aliás, tal aspecto foi bem salientado pelo relatório, conforme o item 4, ao salientar que a apresentação de novos documentos constitui fato novo que justifica o conhecimento do recurso.

5. Quanto ao mérito, acompanho os pareceres exarados nos autos, vez que a documentação oferecida pelo recorrente, composta das notas fiscais de fls. 21, 23 e 25, além de não estarem autenticadas, não estão devidamente identificadas com o número do convênio, fato que reforça a tese de que as referidas despesas também possam ter corrido à conta de recursos do Fundo de Participação dos Municípios destinados àquela municipalidade. Além do mais, as fotos e as declarações de terceiros são inutilizáveis como elemento probante a favor do interessado, apenas ilustrativamente.

6. No que tange à solicitação do recorrente de o Tribunal promover inspeção no local, visando constatar a execução das obras, entendo como o Diretor da 1ª Divisão Técnica da 10ª SECEX que tal pleito seja descabido, vez que é de total responsabilidade do responsável adotar as providências necessárias ao devido encaminhamento da prestação de contas.

Destarte, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica, endossado pelo Ministério Público, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Egrégio Colegiado.

ACORDÃO Nº 66/99- TCU - 2ª CÂMARA¹

1. Processo nº 525.151/96-6
2. Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração - Tomada de Contas Especial
3. Interessado: Alcides Pinheiro de Araújo Neto
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Piauí/PI
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
7. Unidade Técnica: 10ª SECEX
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Alcides Pinheiro de Araújo Neto, à época Prefeito Municipal de Santa Cruz do Piauí/PI, contra o Acórdão nº 008/98 - TCU - 2ª Câmara, exarado em processo de Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da omissão no dever de prestar contas da quantia repassada pelo extinto Ministério do Bem-Estar Social, por força do Convênio firmado entre o também extinto Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente e a mencionada Prefeitura, o qual julgou irregulares as contas do responsável, condenando-o a pagar a quantia de Cz\$ 600.000,00 (seiscentos mil cruzados), atualizada monetariamente e acresci-

1. Publicado no DOU de 26/03/1999.

da dos juros de mora devidos, calculados a partir de 19.05.88 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação vigente.

Considerando que o Sr. Alcides Pinheiro de Araújo Neto apresentou novos documentos, objetivando sanear os presentes autos;

Considerando, entretanto, que a documentação/justificativas apresentadas não possibilitam que se conclua pela correta aplicação dos recursos federais no objeto do convênio;

Considerando que tanto os pareceres no âmbito da 10ª Secretaria, como do Ministério Público foram conclusivos pela proposta no sentido de conhecimento do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, com fulcro no parágrafo único do art. 32 e no art. 33, ambos da Lei nº 8.443/92, em conhecer os elementos remetidos pelo Sr. Alcides Pinheiro de Araújo Neto como Recurso de Reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 08/98 - TCU - 2ª Câmara. 9. Ata nº 09/99 – 2ª Câmara

10. Data da Sessão: 18/03/1999 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Adylson Motta e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

Valmir Campelo
na Presidência

Lincoln Magalhães Da Rocha
Ministro-Relator

Fui Presente:

Lucas Rocha Furtado
Rep. do Ministério Público

APS – ACOMPANHAMENTO DE CONTRATO DE GESTÃO

Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo II – Classe V – Plenário

TC nº 012.099/97-0 c/07 volumes

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Associação das Pioneiras Sociais

Responsável: Aloysio Campos da Paz Júnior, Diretor Presidente

Ementa: Relatório de Auditoria. Acompanhamento de contrato de gestão. Determinações. Diligência. Envio de cópias do Relatório, Voto e Decisão aos Ministros de Estado da Saúde, da Fazenda e do Orçamento e Gastos e ao Diretor-Presidente da APS. Juntada do processo às contas do exercício de 1997.

RELATÓRIO

Em exame, relatório de auditoria realizada pela 4ª SECEX, no período de 22.09 a 31.10.97, na Associação das Pioneiras Sociais. Os trabalhos tiveram o objetivo de efetuar o acompanhamento previsto no inciso XIV, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91. No planejamento da auditoria foram eleitos alguns aspectos particulares a serem enfocados, tais como:

- a) aspectos legais referentes à vigência do contrato de gestão;
- b) volume de recursos descentralizados para a Associação em paralelo com recursos repassados a entidades congêneres;
- c) custos dos serviços prestados pela APS;
- d) confronto entre os mecanismos de prestação de contas estabelecido para a APS vis-à-vis daqueles aplicados para os demais órgãos gestores ou guardiães de recursos públicos;
- e) expansão física da Rede Sarah;
- f) a supervisão do contrato de gestão por parte do Ministério da Saúde.

O relatório produzido pela equipe de auditoria (fls. 26/69) apresenta, entre outros subtítulos, os seguintes:

- Exame dos atos de gestão praticados no período de abrangência;
- Acompanhamento de execução do Plano Operacional (anexo I do Contrato de Gestão);
- Análise da formulação do Contrato de Gestão da APS;
- Do planejamento dos investimentos e despesas de custeio;
- Da avaliação do grau de realização das metas;

- Da necessidade de se elaborar um diagnóstico dos serviços a ser administrados por contrato de gestão;
- Da necessidade de revisão periódica dos padrões de desempenho;
- Da necessidade legal de supervisão ministerial;
- A vigência do contrato de gestão firmado com a APS;
- Confronto entre os mecanismos de prestação de contas estabelecidos para a APS e demais órgãos gestores ou guardiães de recursos públicos;
- Situação orçamentário-financeira, avaliação do volume de recursos repassados e da obediência ao Decreto nº 404/91;
- Funcionamento do sistema de custos da APS;
- A apuração de custos médico-hospitalares;
- Limitações do sistema de apuração de custos médico-hospitalares;
- Confronto entre os custos médico-hospitalares da Rede Sarah, valores pagos pelo SUS, tabela da Associação Médica Brasileira e custos do Grupo Hospitalar Conceição;
- Sistema de apuração de custos de obras;
- Outras limitações do sistema de custos da APS;
- O desempenho da Rede Sarah em confronto com outras instituições da área de saúde;
- Expansão física da Rede Sarah.

O período de abrangência pré-determinado para os exames foi o de 01.07.96 a 31.08.97. Inicialmente, a equipe buscou verificar se a APS havia cumprido a determinação feita pelo Tribunal no TC 010.687/96-3 (Relação nº 11/97, Ata nº - 06/97, 2ª Câmara), no sentido de que fosse confeccionado o Plano Plurianual das atividades da Associação, obedecendo à alínea “c” da Metodologia do Plano Operacional e ao subprograma 1.1.01.03 do Plano Operacional do Contrato de Gestão. Foi constatado que o referido Plano Plurianual ainda estava sendo elaborado para ser oportunamente submetido ao Conselho de Administração. No entender da equipe, o acompanhamento do efetivo cumprimento da determinação poderá vir a ser feito nas contas da entidade do exercício de 1997.

Foi solicitada também a indicação das providências adotadas com vistas à elaboração de acordo escrito de compensação de jornada de trabalho por emprego, conforme Enunciado nº 108 do Tribunal Superior do Trabalho, medida essa sugerida pelo Controle Interno da própria APS, em virtude de laudos de infração que foram lavrados pelo não pagamento de horas extras quando da prorrogação unilateral de jornada de trabalho. Uma vez que a APS não adotou providências nesse sentido, a equipe entende que o Tribunal deva determinar à Associação que adote medidas com vistas a ajustar-se ao entendimento do TST firmado no Enunciado nº 108, com o objetivo de prevenir contenciosos futuros.

No que se refere à política de remuneração, ressalta-se que no Contrato de Gestão é conferido à Diretoria da Associação, em conformidade com o inciso IX, art. 3º, da Lei nº 8.246/91, poderes para fixar níveis de remuneração para o pessoal

da entidade, em padrões compatíveis com os respectivos mercados de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

A equipe buscou verificar se a desatualização das pesquisas destinadas a avaliar a compatibilidade entre os níveis de remuneração praticados internamente e os de mercado, constatada em 1996, havia sido corrigida. Segundo informações obtidas, a Associação realizou em 1997 outras pesquisas, uma vez que considerou insatisfatórios os resultados obtidos na anterior. No entanto, até o término dos trabalhos a tabela de remuneração vigente não tinha sofrido alterações.

Ainda a respeito do tema remuneração, a equipe de auditoria emitiu as seguintes considerações:

“3.2.17 Notamos que o Contrato de Gestão não traz indicadores referentes a níveis de remuneração de pessoal. Não obstante, as distorções salariais apuradas pela própria APS mostram-se suficientemente contundentes para evidenciar a inadequação de sua política remuneratória mesmo ante a falta de padrões balizadores no âmbito do Contrato. Entretanto, entendemos que a matéria exige exame mais detalhado, inclusive com a avaliação dos métodos utilizados pela Entidade para proceder sua pesquisa salarial. Todavia, consideramos inoportuno que esse exame seja procedido no momento, tendo em vista a alegação da Associação no sentido de que promoverá correções das distorções e fará novas pesquisas salariais.

3.2.18 A falta de indicadores que permitam aferir a gestão da APS na área de remuneração de seu pessoal constitui-se em lacuna relevante do ponto de vista da fiscalização e controle, principalmente se levarmos em consideração que a despesa de pessoal da APS em 1996 foi de R\$ 75.297.554,56 (setenta e cinco milhões, duzentos e noventa e sete mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), isto é, 73,5% (fls. 297, vol. I) da despesa operacional da Entidade ou 46,3% (fls. 98, vol. I) do montante repassado pelo MS em 1996. Portanto, parcela importante dos recursos administrados pela APS.

3.2.19 No ensejo, convém dizer que a Medida Provisória nº 1.591/97 (DOU de 10.10.97), que dentre outras providências, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização-PNP, determina que, na elaboração do contrato de gestão, devem ser estipulados limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a ser percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

3.2.20 Ante o exposto, considerando a lacuna no controle e fiscalização deixada pela falta de indicadores de despesa de pessoal; a relevância dos valores envolvidos e a importância de seu controle reconhecida pela Medida Provisória nº 1.591/97, entendemos que o Tribunal possa determinar ao MS que, quando da eventual fixação negociada do conjunto de indicadores relevantes a ser utilizados na avaliação de desempenho da execução de contratos de gestão entre a Associação e a União estabeleçam indicadores e padrões a ser obedecidos quanto à remuneração e vantagens de qualquer natureza a ser percebidas pelos funcionários da Entidade”.

A seguir, incorporo a este relato, as constatações feitas pela equipe de audi-

toria deste Tribunal ao examinar a execução do Plano Operacional, que constitui o Anexo I do Contrato de Gestão firmado entre a APS e a União:

“3.3 Acompanhamento da Execução do Plano Operacional.

(Anexo I do Contrato de Gestão)

3.3.1 O Contrato de Gestão firmado entre a APS e a União estabeleceu quatro objetivos a ser atingidos pela Associação, em consonância com a Lei 8.080/90, que regulamentou as ações e serviços de saúde no Brasil e instituiu o Sistema Único de Saúde, nos termos dos arts. 197 e 198 da CF. Os objetivos, explicitados no Anexo I do Contrato (fls. 11/31, vol. II), são desdobrados em programas e subprogramas. Estes últimos freqüentemente trazem metas e prazos, mas podem ser também meras declarações de intenções sem a necessária quantificação dos objetivos. Ao todo são 75 subprogramas. Eram 76, mas o subprograma 1.2.02.03 foi excluído pelo Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão.

3.3.2 Apresentamos a seguir os resultados de nossas observações, organizadas por objetivo do Contrato de Gestão. Ressalvamos que o Plano Operacional vem sendo sistematicamente acompanhado no decorrer da vigência do Contrato, sendo que alguns dos subprogramas já foram objeto de discussões em processos de contas e de auditorias anteriores e de determinações desta Corte. Concentramo-nos em inquirir sobre subprogramas em andamento ou que ainda não haviam sido cumpridos até o fim da última auditoria realizada, conforme descrição contida no planejamento apresentado (fls. 09/22).

3.3.3 A síntese das constatações e das informações que dão suporte à avaliação do cumprimento do Contrato encontra-se no Anexo I a este Relatório de Auditoria. Fez-se necessária a elaboração de um quadro resumo em anexo como consequência da grande quantidade de itens do Plano Operacional que, se fossem comentados um a um ao longo do texto, tornariam o relatório demasiado extenso.

3.3.4 Um dos critérios utilizados na avaliação dos itens foi o de considerar prejudicada a avaliação de subprogramas alterados ou cancelados unilateralmente, mesmo porque as razões da APS não foram avaliadas pelo Ministério supervisor que se omitiu na avaliação do cumprimento do Contrato (vide inc. XIII, art. 3º da Lei 8.246/91, item 3.4.6 e subitens abaixo).

3.3.5 A avaliação do alcance dos índices referentes aos indicadores de desempenho relacionados nos Anexos II e III ao Contrato de Gestão será realizada no item 3.4.5 e subitens mais adiante.

3.3.6 **1º objetivo:** manter em funcionamento e consolidar a Rede Hospitalar que compunha o patrimônio da Fundação das Pioneiras Sociais, extinta pelo Decreto 370/91.

3.3.6.1 **Constatação:** dos dezenove subprogramas referentes ao 1º objetivo, treze foram cumpridos, ainda que alguns o tenham sido fora do prazo. Quatro tiveram sua avaliação prejudicada pela alteração unilateral do subprograma (1.2.02.02 e todo o programa 1.3.01). Um subprograma foi parcialmente atingido devido a não elaboração do Plano Plurianual (1.1.01.03). O subprograma 1.2.02.03 não foi avali-

ado porque foi excluído pelo Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão, publicado no D.O.U. em 10.09.92.

3.3.6.2 **Avaliação:** observamos que o cumprimento do 1º objetivo, que cuida basicamente da estruturação inicial da Rede, foi prejudicado por alterações unilaterais do contrato. Tal efeito poderia ter sido evitado por uma ação supervisora eficiente do Ministério da Saúde e pela iniciativa de negociação da Entidade junto ao Ministério (vide item 3.4.6 e seguintes)

3.3.7 **2º objetivo:** ampliar a citada Rede Hospitalar e melhorar sua resolatividade, eficácia e eficiência.

3.3.7.1 **Constatação:** dos vinte e cinco subprogramas referentes ao 2º objetivo, dezenove foram cumpridos, ainda que alguns o tenham sido fora do prazo. Três foram parcialmente atingidos (2.1.01.03, 2.1.03.01 e 2.2.01.02), sendo que dois deles justificadamente (2.1.01.03 e 2.1.03.01). Um não foi atingido (2.2.03.02) porque o programa de estágios curriculares foi suspenso. Dois tiveram sua avaliação prejudicada, um pela devolução à União do terreno destinado à construção de unidade hospitalar (2.1.01.01) e o outro devido a cancelamento unilateral (2.1.01.04).

3.3.7.2 **Avaliação :** o 2º objetivo, que cuida em grande parte da expansão da Rede e da formação de pessoal especializado, teve sua execução afetada negativamente por entraves financeiros que atrasaram a consecução de algumas metas. A adoção de instrumentos eficientes de planejamento de investimentos e de programação financeira poderiam contribuir para uma definição mais realista de objetivos (vide itens 3.4.2, 3.7 e seus subitens).

3.3.8 **3º objetivo:** exercer ação educacional e preventiva na sociedade, no sentido de reduzir as causas de ocorrência das patologias atendidas pela Rede, tendo como orientação dados epidemiológicos específicos.

3.3.8.1 **Constatação:** dos dezenove subprogramas referentes ao 3º objetivo, quinze foram cumpridos, ainda que alguns o tenham sido fora do prazo e quatro foram parcialmente atingidos (3.1.01.04, 3.1.02.01, 3.3.01.02 e 3.3.03.02).

3.3.8.2 **Avaliação:** A execução do objetivo nº 3, apesar do bom desempenho, poderia ser aprimorada por uma cooperação mais direta da Associação com outras instituições, o que poderia resultar em troca de informações e estudos comparativos que viessem a contribuir para o aperfeiçoamento de outras entidades da área de saúde, principalmente da Rede Pública.

3.3.9 **4º objetivo:** gerar estatísticas confiáveis que permitam avaliar a qualidade e os custos dos serviços desenvolvidos em sua Rede Hospitalar.

3.3.9.1 **Constatação :** dos doze subprogramas referentes ao 4º objetivo, apenas um foi cumprido completamente (4.1.01.02). Os onze restantes foram cumpridos parcialmente.

3.3.9.2 **Avaliação :** o controle e avaliação é a maior preocupação do objetivo 4º que foi aquele que apresentou o pior desempenho. Boa parte dos problemas foi causada pela lentidão na implantação de um sistema de apuração de custos confiável, ainda em andamento.

3.3.9.2.1 Pudemos constatar o esforço empreendido pela Entidade na conversão de seus sistemas administrativos de modo que estes se integrassem ao sistema de apuração de custos. Lamentavelmente, as providências foram adotadas somente a partir de 1994 e de modo tal que ainda hoje estão sendo realizados testes e alterações indispensáveis à obtenção de dados e estatísticas confiáveis (fls. 243, vol. I). Como conseqüência, não há modelos estatísticos que permitam a avaliação dos custos apresentados pela Rede (subprograma 4.2.01.01). Vale lembrar que o Plano Operacional confere destaque ao controle de custos como meio de avaliação da gestão, o que é uma preocupação recente no âmbito da administração pública.

3.3.9.2.2 A leitura sistemática dos subprogramas referentes ao 4º objetivo indica a intenção de colocar em execução um projeto ambicioso e bastante louvável de produzir padrões de custo e de qualidade hospitalar na Rede Sarah para servirem de paradigma para a atuação das demais unidades hospitalares do País. Não obstante, observa-se que o desiderato não foi atingido ante a falta de padrões de custo e o pouco empenho do MS em supervisionar a Entidade e divulgar os resultados positivos obtidos pela APS entre as instituições da área de saúde no Brasil.

3.3.9.2.3 A segunda coluna da estrutura do objetivo 4 é representada pela necessidade de criação de um sistema de avaliação da qualidade dos serviços médicos prestados pela Rede Sarah. Nesse sentido, constatamos que o Centro Nacional de Qualidade possui informações epidemiológicas amplas sobre as unidades da Rede Sarah. Os técnicos informaram que, apesar de não existirem convênios com outras instituições com o objetivo de trocaram informações e experiências, eles se mantêm informados sobre dados epidemiológicos por meio da leitura de revistas especializadas. Entretanto, a Associação mantém pouco contato direto com outras entidades que também desenvolvem atividades em sua área de atuação no país.

3.3.9.2.4 É verdade que a Rede Sarah possui características únicas que dificultam comparações diretas, porém diversas outras instituições brasileiras desenvolvem atividades em campo semelhante ao do Sarah, sem a exclusividade que caracteriza esta Instituição, sendo que algumas se aproximam bastante de seus objetivos, como o Instituto de Traumatologia e Ortopedia no Rio de Janeiro. De fato, a APS não é insensível a comparações com outras instituições, principalmente quando estas lhe são favoráveis. Prova disso é a satisfação do corpo técnico do Centro com os resultados de pesquisa nacional sobre controle de infecção hospitalar que avaliou o Sarah/BSB muito positivamente (fls. 265/284, vol. I. Vide também fls. 166 do vol. I)”.
I)”.
I)”.

Em outro tópico do relatório, a equipe de auditoria empreendeu uma análise da formulação do Contrato de Gestão da APS, comparando-a com a experiência de outros países nessa área. Salienta-se, a princípio, que uma das vantagens mais importantes dos contratos de gestão é a substituição de controles prévios por avaliações de resultados, mediante acompanhamento de um conjunto de indicadores de desempenho. Entretanto, quanto ao Contrato de Gestão firmado com a APS, são apontadas algumas deficiências que têm comprometido não só os resultados como o acompanhamento e mensuração desses. Com referência ao assunto destacam que:

“3.4.2.2 O Plano Operacional do Contrato de Gestão da APS não permite que se usufrua de uma das principais vantagens do contrato de gestão que é o de conceder maior previsibilidade à programação de investimentos. Não é possível planejar, controlar e avaliar com base em declarações de intenção. Como exemplo, vejamos o subprograma 2.1.01.01 (construir o HAL Curitiba). Ora, como planejar o investimento se não há previsão de área construída, capacidade de atendimento e de realização de cirurgias, exames complementares disponíveis, equipamentos necessários e outros requisitos que definem o porte do hospital e o grau de complexidade dos serviços a ser oferecidos? Além do mais, o Contrato de Gestão não fixou um valor global para sua execução o que, por exemplo, dificulta ainda mais avaliar a real dimensão pretendida na expansão da Rede. Entendemos que a fixação objetiva de metas físico-financeiras a ser cumpridas pela APS deva ser objeto de determinação deste Tribunal dirigida ao MS.

3.4.2.3 Existe também o problema relativo à avaliação dos subprogramas de execução continuada. Como exemplo, vejamos os subprogramas 2.2.03.02 e 2.2.01.02. Esses dois itens resumem-se à declaração do objetivo: oferecer estágio curricular e programa de residência médica, respectivamente. Ora, como avaliar se não há metas quantificadas? O objetivo estaria alcançado se dois profissionais por ano fossem beneficiados ou se a residência fosse oferecida apenas para uma especialidade? E se todas as especialidades oferecessem estágio em grande número, atendendo ao programa, mas prejudicando a qualidade do atendimento?

3.4.2.4 Programas de execução continuada deveriam ter metas quantificadas fixadas anualmente. Assim, o desempenho na execução do programa poderia ser avaliado periodicamente, permitindo que falhas fossem detectadas, tanto pelo controle quanto pela gerência, tais como a paralisação de atividades ou atrasos no cronograma definido. Tal providência evitaria, por exemplo, que só no derradeiro exercício, referente à vigência inicialmente fixada, uma determinada falha fosse sanada, o que teria conseqüências ilusórias na avaliação do quinquênio (ou de outro período inicialmente fixado para a vigência do contrato). Por conseguinte, entendemos que a matéria deva ser objeto de determinação dirigida ao MS.

3.4.2.5 Há portanto a necessidade de um documento mais detalhado, com metas quantificadas, que permita o planejamento de investimentos e gastos de custeio, além de oferecer condições para que periodicamente possa ser avaliado o grau de realização das metas e não simplesmente um julgamento do tipo sim ou não (utilizamos também o parcialmente em nossa análise). Entendemos que este documento é o Plano Plurianual.

3.4.2.6 Como já exposto no TC 010.687/96-3 (auditoria de acompanhamento do Contrato de Gestão da APS, fls. 71/72), o Plano Plurianual deve estabelecer, para cada uma das unidades da Rede, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração para o gasto com investimento e despesas relativas aos programas de execução continuada.

3.4.2.7 As diretrizes devem conter orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos durante o período, com vistas a alcançar os

objetivos da Entidade. Os objetivos devem discriminar os resultados que se pretende alcançar com a execução das ações da Entidade que permitirão a superação das **dificuldades diagnosticadas**. As metas nada mais são do que a tradução quantitativa dos objetivos”.

Os Analistas do Tribunal defendem também a instituição de índices e pesos para os indicadores relevantes a serem utilizados na avaliação de desempenho da execução de contratos de gestão no âmbito do Ministério da Saúde, de modo a aperfeiçoar a avaliação do grau de realização das metas colimadas e permitir maior influência das áreas de atividade mais relevantes no resultado final da análise. Exemplificam citando que, no caso de hospitais, indicadores de qualidade da prática médica são mais importantes do que indicadores de produção de órteses e próteses.

Outro aspecto que deixou de ser observado, quando da assinatura do Contrato de Gestão com a APS, foi a realização de um diagnóstico da entidade, que deveria ter norteado toda a negociação para a definição de metas de desempenho. Para prevenir ocorrências da espécie, a equipe de auditoria entende que o Tribunal deva recomendar ao Ministério da Saúde que adote como prática a elaboração de diagnóstico das atividades a serem administradas por meio de contrato de gestão com o objetivo de subsidiar a definição de indicadores e o acordo sobre os respectivos índices que servirão de parâmetros para a avaliação da execução do contrato.

A inexistência de revisão periódica dos padrões de desempenho foi outra falha apontada pela equipe de auditoria na execução do Contrato de Gestão da APS com a União. Nos cinco anos de vigência do acordo, os índices de desempenho fixados inicialmente não foram repactuados uma vez sequer, prejudicando a efetividade da avaliação dos resultados. Transcrevo, a seguir, algumas considerações da equipe que realizou os trabalhos, as quais ilustram as conseqüências da falta de acompanhamento e atualização dos padrões de aferição de desempenho:

“3.4.5.3 Ao ser questionada sobre a inexistência de indicadores e índices que possibilitassem a avaliação do desempenho dos HAL de São Luís e Salvador, unidades hospitalares que não existiam à época da assinatura do Contrato, a APS simplesmente respondeu que adotava os mesmos índices do Sarah/Brasília (TC 010.687/96-3, fls.57). Esta aproximação simplificadora mostra-se inadequada ante as diferenças existentes entre os hospitais tanto em razão da variação de porte quanto do tipo de atendimento realizado.

3.4.5.4 O HAL Brasília é um hospital de porte bem maior do que os HAL de São Luís e Salvador. O Sarah/BSB conta atualmente 310 leitos disponíveis enquanto que os outros dois possuem respectivamente 120 e 141 leitos disponíveis. Natural portanto que os índices de produção desses dois últimos hospitais ficassem bem abaixo daqueles esperados para seu similar brasileiro. De fato, se observarmos o número de consultas realizadas, constataremos que Salvador fez 73,81% a menos do que a meta e São Luís ficou 78,23% abaixo do padrão (vide tabelas I a IV do Anexo II a este relatório).

3.4.5.5 Além disso, o HAL Salvador especializou-se no atendimento a lesados medulares, o que tem reflexo decisivo no tempo de permanência do paciente.

Assim, enquanto que no Sarah Brasília a média do tempo de permanência é de 11,7 dias (44,29% a menos que a meta de 21 dias, o que também indica falta de atualização desse índice), em Salvador esse indicador assume o valor de 41,3 dias, isto é, 96,67% a mais do que a meta pactuada para Brasília.

3.4.5.6 Cabe registrar ainda que o índice fixado no Contrato de Gestão para avaliação da taxa de infecção hospitalar baseia-se em um indicador abandonado pelo próprio MS (Portaria/MS nº 930, de 27.08.92) e que já não é mais calculado pela Rede Sarah, tendo em vista as dificuldades metodológicas envolvidas na apuração de dois índices diversos. Igualmente, a alteração das instalações físicas bem como a incorporação de inovações tecnológicas fazem com que diversas metas sejam irreais e que a análise de seu atingimento tenha pouca utilidade como instrumento de avaliação.

3.4.5.7 Por último, cabe examinar os índices a ser atingidos na atividade de formação de recursos humanos na Associação (Anexo II ao Contrato de Gestão, fls. 32/33, vol. II). Mais uma vez os indicadores mostram-se inadequados. A APS oferece um grande número de cursos em diversas áreas para seu corpo funcional, demonstrando estar cumprindo com o objetivo de treinamento de pessoal. Ao mesmo tempo, os indicadores de desempenho são genéricos, citando de modo vago cursos de especialização, residência, pós-graduação e treinamento em serviço, sem abrangerem a gama de cursos existentes no âmbito da Associação. Confrontando-se os índices fixados com as informações prestadas pela APS em seu Relatório de Acompanhamento referente ao exercício de 1996 (vol. IV, comentários aos subprogramas 2.2.01.02 e 2.2.01.03) vê-se claramente que as metas acordadas estão subdimensionadas.

3.4.5.8 Ora, se os indicadores de desempenho são ultrapassados, imperfeitos, incompletos ou são utilizados índices desatualizados, fere-se um dos pilares de sustentação do contrato de gestão que é a substituição de controles a priori por avaliações de resultados a posteriori por intermédio do acompanhamento de um conjunto relevante de indicadores de desempenho (vide item 3.4.2.1)”.

A equipe de auditores, complementando a análise dessa questão, sugere que seja recomendado ao Ministério da Saúde que, em acordo com a APS, proceda à revisão dos indicadores e metas utilizados na avaliação da execução do Contrato de Gestão, adequando-os periodicamente a alterações significativas das condições vigentes quando da sua assinatura mediante repactuação dos índices a serem alcançados, de modo que estes possam efetivamente servir à aferição do desempenho da entidade contratada.

No que concerne à supervisão ministerial, o acompanhamento do Contrato de Gestão firmado com a APS, previsto no “caput” e incisos III, V e XIII, do art. 3º da lei de instituição da APS, não vem sendo realizado pelo Ministério da Saúde, que não vem apresentando o parecer sobre o relatório de gestão da Associação, mencionado no referido inciso XIII. No relatório de auditoria está consignado que:

“3.4.6.5 A única tentativa do MS no sentido de produzir o suscitado parecer deu-se em 1994 (Portaria MS/SAS nº 108, de 27.06.94) em razão de provocação da

CISSET/MS no processo de prestação de contas da APS referente ao exercício de 1993. A comissão de avaliação responsável pelo trabalho produziu um relatório inconclusivo, alegando, dentre outros motivos, sonegação de informações por parte da Associação. Desde então, nenhum outro trabalho foi executado junto à APS.

3.4.6.6 Novamente provocado nas contas de 1996, o MS, por intermédio da SAS, alegou que não era possível pronunciar-se sobre a gestão da APS baseando-se tão somente em informações sobre internações cirúrgicas, sem saber sua natureza, posto que o porte das intervenções cirúrgicas varia desde a mais simples à mais complexa, o mesmo ocorrendo quanto aos procedimentos ambulatoriais (TC 009.414/97-5, fls. 102/104).

3.4.6.7 Por fim, a SAS entendeu que seria necessário a instituição de uma comissão composta por representantes do MS, MARE e do Conselho de Administração da APS, com atribuição (dentre outras) de ‘criar condições tanto legais como práticas para que seja aferida a relação custo benefício na APS, de maneira que o MS possa objetivamente, avaliar, julgar e decidir a política de saúde no que se refere a esta instituição’. A comissão ainda não foi criada”.

Outra questão da maior importância foi tratada no subtítulo “A vigência do Contrato de Gestão firmado com a APS, cujo interior teor está reproduzido a seguir:

“3.5.1 Na seqüência, analisaremos aspectos relacionados com a vigência do Contrato de Gestão, os prazos fixados em Lei para a avaliação da execução do Contrato e a legalidade dos repasses financeiros efetuados para a APS após 28.12.96.

3.5.2 Vejamos o que dizem os incisos III e XIV, art. 3º da Lei nº 8.246/91 (fls. 35, vol. II):

“III - observado o disposto nesta Lei, o Ministério da Saúde e a Secretaria da Administração Federal, definirão **os termos no contrato de gestão, que estipulará objetivamente prazos** e responsabilidades para sua execução e especificará, com base em padrões internacionalmente aceitos, os critérios para avaliação do retorno obtido com a aplicação dos recursos repassados ao Serviço Social Autônomos (sic) “Associação das Pioneiras Sociais”, atendendo ao quadro nosológico brasileiro e respeitando a especificidade da entidade;” (grifamos).

“XIV - o Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão durante o seu desenvolvimento e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir falhas ou irregularidades que identificar, incluindo, se for o caso, a recomendação do afastamento de dirigentes ou a rescisão pelo Ministério da Saúde, do referido contrato, que **soamente será renovado se a avaliação final da execução do plano plurianual demonstrar a consecução dos objetivos estabelecidos;**” (grifamos).

3.5.3 Até aqui, pensamos estar claro que o dimensionamento do prazo de vigência cabe simplesmente aos próprios termos do Contrato de Gestão e que

sua renovação depende de uma avaliação final sobre a consecução dos objetivos estabelecidos no plano plurianual. Pois bem, o cláusula décima do Contrato de Gestão reza o seguinte (fls. 07, vol. II):

“O presente CONTRATO DE GESTÃO vigorará pelo prazo de 5(cinco) anos, a contar da data de sua assinatura, sendo automaticamente prorrogado por iguais e sucessivos períodos, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei nº 8.246/91.”

3.5.4 Vimos portanto que o Contrato de Gestão fixou o prazo de vigência do contrato em cinco anos, a contar da data de sua assinatura que, aliás, ocorreu em 27 de dezembro de 1991 (fls. 09, vol. II). E quanto à condição para renovação estabelecida no inciso XIV, art. 3º da Lei 8.246/91? Bem, o contrato não toca no assunto, porém isso não significa que a condição tenha deixado de existir, posto que está prevista em Lei.

3.5.5 Examinemos os termos da condição para a prorrogação do prazo de vigência do contrato. Primeiro fala-se da avaliação final da execução do plano plurianual. Ora, como já mencionado nos itens 3.2.1 a 3.2.3, a APS não elaborou plano plurianual e, portanto, o documento de planejamento não pode ter seu cumprimento avaliado. Por outro lado, devemos notar que o processo de avaliação do Contrato de Gestão pelo Tribunal baseia-se, sem vincular-se, é certo, em duas outras opiniões técnicas. Leiamos os incisos XII a XIV, art. 3º da Lei 8.246/91 para esclarecermos a questão:

“XII - o Serviço Social Autônomo “**Associação das Pioneiras Sociais**” **apresentará** anualmente ao Ministério da Saúde e ao Tribunal de Contas da União, até 31 de janeiro de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do plano no exercício findo, com a **prestação de contas dos recursos públicos** nele aplicados, a avaliação do andamento do contrato e as análises gerenciais cabíveis;

XIII - no prazo de trinta dias, o **Ministério da Saúde apresentará parecer sobre o relatório do Serviço Social Autônomo** “Associação das Pioneiras Sociais” ao Tribunal de Contas da União, que julgará a respectiva prestação de contas e, no prazo de noventa dias, emitirá parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão;

XIV - o Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão durante o seu desenvolvimento e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir falhas ou irregularidades que identificar, incluindo, se for o caso, a recomendação do afastamento de dirigentes ou da rescisão, pelo Ministério da Saúde, do referido contrato, que **somente será renovado se a avaliação final da execução do plano plurianual demonstrar a consecução dos objetivos preestabelecidos;**” (grifamos).

3.5.6 O procedimento estabelecido pela Lei prevê que a prestação de contas anual da APS deve ser apresentada ao Tribunal (e também ao Ministério da Saúde) até 31 de janeiro. Por sua vez, trinta dias depois, o Ministério da Saúde deve encaminhar ao TCU seu parecer acerca do relatório da Associação sobre a execução do plano no exercício findo. De posse desses dois documentos, a Cor-

te de Contas emite parecer sobre o cumprimento do Contrato de Gestão no prazo de noventa dias. Assim, conclui-se que o relatório da APS e o parecer técnico elaborado pelo MS precedem à avaliação realizada pelo TCU. Entretanto, vimos no itens 3.4.6 e subitens que o MS não vem cumprindo essa obrigação.

3.5.7 O Tribunal tem se manifestado sobre a regularidade da gestão da APS quando do julgamento das contas da Associação, sem emitir em separado qualquer parecer sobre o cumprimento do Contrato de Gestão. Isso se dá porque o referido parecer é um instrumento que não está previsto na Lei Orgânica nem no Regimento Interno do Tribunal. Não obstante a falta do plano plurianual, que deveria ter sido elaborado pela APS, e do parecer sobre o relatório de execução do plano, que o MS deveria apresentar, o TCU tem se pronunciado sobre a execução do Contrato, utilizando-se inclusive de auditorias anuais de acompanhamento como meio de obter uma visão mais próxima do desempenho da gestão da APS. Entretanto, caso esses dois documentos fossem disponíveis, o Tribunal teria melhores subsídios para emitir seu parecer.

3.5.8 Quanto à avaliação final a que se refere o inciso XIV do art. 3º da Lei 8.246/91, entendemos que ela não é nada mais do que a manifestação do Tribunal sobre o derradeiro ano do período inicial de vigência do contrato e que é condição necessária para a prorrogação do contrato.

3.5.9 Entretanto, existem incongruências nos prazos fixados pela Lei para a apresentação da prestação de contas e a avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão. Tais etapas só podem ser cumpridas após o encerramento do exercício, do contrário não haveria como avaliar o andamento do cumprimento do contrato antes de encerrado o período de referência. Mas se a vigência do contrato era de cinco anos a partir de 27.12.91, segundo a Lei, a prestação de contas do ano derradeiro de vigência teria de ser entregue até 31.01.97 (inciso XII, art. 3º da Lei 8.246/91) e o parecer sobre o cumprimento do contrato, até o dia 31.03.97, portanto após a expiração do prazo durante o qual o contrato estaria em vigor (28.12.96). Não haveria, então, como prorrogar o contrato já expirado, por absoluta falta de previsão legal.

3.5.10 Assim, conclui-se que os prazos previstos na Lei são incompatíveis com a condição de prorrogação do contrato e que no caso aqui examinado o Contrato de Gestão já não está mais em vigor.

3.5.11 Mas a questão dos prazos não termina aqui. O inciso XII, art. 3º da Lei 8.246/91 fixa prazo até 31.01 de cada ano para que a APS apresente sua prestação de contas ao Tribunal. Por sua vez, o caput e o parágrafo único do art. 147 do Regimento Interno desta Corte estabelecem que as contas dos órgãos e entidades da administração indireta, bem como dos serviços sociais autônomos, dentre os quais se inclui a APS, deverão ser apresentadas ao Tribunal no prazo de cento e cinquenta dias, contados da data do encerramento dos respectivos exercícios. Eis aí a antinomia. Entretanto, o art. 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/92) estabelece que ao Tribunal, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em conseqü-

ência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos. Entendemos que essa atribuição inclui a fixação do prazo para a apresentação de prestações de contas. Ora, a Lei 8.246/91 é anterior à Lei Orgânica do Tribunal. Além disso, ela é específica para tratar da Instituição da APS, mas não sobre prestações de contas. Por último, a Lei 8.443/92 veio regular completamente a matéria referente à natureza, competência e jurisdição do TCU e portanto prevalece, nesse particular, sobre a Lei de Instituição da APS. Logo, o prazo para apresentação das contas que deve predominar é o fixado pela Lei 8.443/92.

3.5.12 Esclarecida a questão da expiração do Contrato de Gestão, resta examinar a regularidade dos repasses realizados pelo MS à APS após 28.12.96. Entendemos que tais repasses não encontram amparo legal, posto que, apesar de estarem autorizados pela Lei Orçamentária Anual, não estão respaldados por cobertura contratual, ou por qualquer outro instrumento que o substitua. Há de se ter em vista o fato de que a interrupção dos repasses financeiros poria em risco a continuidade do serviço hospitalar, bem como a segurança dos cidadãos que procuram a Rede Sarah em busca de atendimento médico, tendo em vista o fato de que a quase totalidade dos recursos de que dispõe a APS para manter as atividades das unidades hospitalares da Rede provêm do orçamento da União.

3.5.13 Sendo assim, entendemos que o Tribunal poderia fixar um prazo razoável, que sugerimos seja de noventa dias, para que os Ministérios da Saúde, da Fazenda e da Administração Federal e Reforma do Estado, esses dois últimos intervenientes à época da assinatura do Contrato, adotem providências no sentido de regularizar a relação jurídica existente entre a APS e a União em decorrência da extinção, em 28.12.96, do Contrato de Gestão previsto pela Lei 8.246/91”.

No que se refere à prestação de contas da Associação das Pioneiras Sociais, foram sugeridos aperfeiçoamentos que implicarão em alterações na Instrução Normativa nº 12/96, mais precisamente no inciso III, do art. 22, para prever que o Relatório do Controle Interno deve conter pronunciamento sobre:

a) transferências e recebimentos de recursos mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio e contribuição, destacando, dentre outros aspectos, a observância às normas legais e regulamentos pertinentes, a correta aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos colimados;

b) regularidade dos processos de aquisição e contratação quanto à obediência aos princípios básicos previstos no **caput** do art. 3º da Lei nº 8.666/93, referentes à Entidade regida pela Lei nº 8.246/91.

A execução orçamentária da APS, no período de 1992 a setembro de 1997, está demonstrada na tabela a seguir.

**Tabela I - Acompanhamento da execução orçamentária da APS
1992/1997.**

| | 1992 (Cr\$ mil) | 1993 (CR\$ mil) | 1994 (R\$ mil) | 1995 (R\$ mil) | 1996 (R\$ mil) | 1997 ⁴ (R\$ mil) |
|--------------------------|--------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------|--------------------------------|
| Proposta da APS | ND | 12.496.448 | 146.138 | 227.591 | 309.449 | 330.899 |
| Dotação Inicial | 333.335.252 | 7.830.377 | 65.097 | 115.248 | 169.922 | 191.513 |
| Suplementação/Cancel. | 1.821.461 | -753.093 | 13.200 | 0 | 15.000 | 0 |
| Total Autorizado | 335.156.713 | 7.077.284 | 78.297 | 115.248 | 184.922 | 191.513 |
| Autorizado/Proposto | ND | 57% | 54% | 51% | 60% | 58% |
| Recebido no ano | 222.205.801 ¹ | 6.312.900 | 78.297 | 115.248 | 162.578 | 108.000 |
| Recebido no Ano seguinte | 0 | 764.384 ² | 0 | 0 | 20.000 ³ | 0 |
| Recebido/Autorizado | 66% | 100% | 100% | 100% | 88% | 56% |

Notas: 1) o montante não repassado no exercício corresponde ao contingenciamento de Cr\$ 86.968.359.000,00;
2) restos a pagar;
3) 96OB03885 emitida em 30.12.96 e creditada na conta da APS em JAN/97;
4) dados até setembro.
ND - não disponível. Fonte: Acompanhamento Orçamentário às fls. 96/97, vol. I e SIAFI

Verifica-se que nos exercícios de 1993, 1994 e 1995 os recursos consignados à APS no orçamento da União foram liberados integralmente. No entanto, em 1996, o Governo deixou de repassar parcela equivalente a 12% do previsto. A APS, contrariando o princípio contábil da prudência, registrou o montante não repassado no ativo circulante como “crédito orçamentário a receber”.

Em 1997, não houve liberação de recursos nos meses de janeiro e fevereiro, contrariando as disposições contidas no parágrafo 1º, art. 7º do Decreto nº 371/91, com a redação dada pelo Decreto nº 404/91, que determina a efetivação de repasses mensalmente. Até o mês de setembro de 1997, os recursos liberados no exercício alcançavam 56% do previsto.

Segundo os exames efetuados, a equipe deduziu que a aprovação de dotações abaixo da proposta, bem como os atrasos na liberação de recursos têm reflexo principalmente nas aplicações em investimentos, pois não foram verificados indíci-

os de que os serviços já em funcionamento tenham sofrido solução de continuidade, nem diminuição de qualidade.

Com vistas a diminuir as deficiências e descompassos existentes na programação orçamentário-financeira, a equipe de auditoria entende que o Tribunal deveria determinar ao Ministério da Saúde que, em acordo com a Associação, “estipulasse um valor global para o Contrato de Gestão, com especificação das parcelas da despesa relativa à parte a ser executada a cada exercício e recomende a criação de um instrumento de programação financeira a ser submetido periodicamente ao MS pela APS como forma de orientar as liberações financeiras por parte do Ministério”.

Em seguida, incorporo a este Relatório o inteiro teor dos subtítulos que tratam do funcionamento do sistema de custos da APS, do desempenho da Rede Sarah em confronto com outras instituições da área de saúde e da expansão física da Rede:

“3.8Funcionamento do sistema de custos da APS

3.8.1Dentre os objetivos a ser alcançados por meio do Contrato de Gestão, a cláusula terceira daquele instrumento estabelece a necessidade de se gerar estatísticas que permitam avaliar os custos dos serviços desenvolvidos na rede hospitalar administrada. O Plano Operacional chega a estabelecer como meta a produção dessas estatísticas no exercício de 1992 (Anexo I, subprograma 4.2.01.02). Contudo, constatamos que a APS deu início à implantação da metodologia de apuração de custos apenas em dezembro de 1994, restrita ao Sarah Brasília (fls. 243, vol. I).

3.8.2Naquele exercício, uma prática importante na construção de um adequado sistema de custo foi adotada pela APS. Trata-se da introdução de procedimentos relativos aos registros da correção monetária do balanço (ativo permanente e patrimônio líquido) e depreciação de seus bens móveis e imóveis, que até então não eram realizados, sob o argumento de isenção tributária, obtida em função de sua natureza filantrópica e de interesse social, inscrita na lei de criação.

3.8.3A inexistência daqueles procedimentos foi ressalvada no parecer da auditoria independente que examinou as demonstrações contábeis relativas ao exercício de 1993, o que incentivaria a APS a adotá-los. E com acerto o fez, pois o sistema de custos que viria a ser construído não poderia deixar de considerar o consumo (em função de seu uso, obsolescência, ação do tempo, etc.) dos bens que contribuem para a produção dos serviços a que a Entidade se propõe (ação finalística), bem como para a construção de outras unidades hospitalares (ação estratégica), para as quais se adota, atualmente, uma política de execução direta.

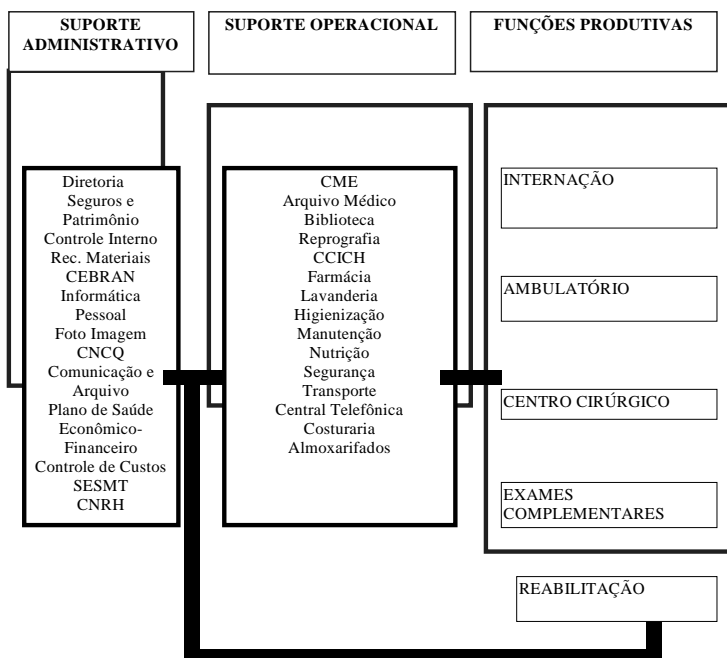
3.8.4Constatamos que atualmente, encontra-se em implantação sistema de custos por absorção, onde cada centro de custo agrega valores relativos aos custos diretos e indiretos, bem como custos de outros centros cujas atividades contribuem para a produção de seus serviços (suporte administrativo/operacional), por meio de critérios de rateio/rastreamento. O sistema de contabilidade da Instituição está ajustado para permitir a apropriação dos gastos por centro de custos. Entretanto, o sistema patrimonial ainda está passando por ajustes para adaptar-se à metodologia de custos por absorção e a produção de padrões de custos (subprograma 4.2.01.02) é incipiente.

3.8.5 Quando da auditoria do TCU realizada em jun./jul. de 1996, verificou-se haver impropriedade no que diz respeito à alocação de valores relativos à depreciação de bens móveis e imóveis, os quais eram considerados como custos administrativos, posteriormente rateados para os diversos centros de custos. Tal critério geraria distorções, levando a que procedimentos simples apresentassem custos relativamente altos, enquanto os mais complexos, custos relativamente mais baixos (TC-010.687/96-3, fls. 07). Quanto a esse fato, a APS confirmou que os custos de depreciação dos bens e equipamentos são registrados por rateio, proporcionalmente ao valor dos custos diretos da respectiva área (centro de custo), informando que seu atual sistema de controle patrimonial não permite segregar os referidos bens por centro de custo. Entretanto, segundo informação da responsável pela área de patrimônio da Associação, o sistema de identificação dos bens móveis por centro de custo seria completado em dezembro do corrente.

3.8.6 A seguir, faremos o exame e uma breve descrição da metodologia de apuração de custos médico-hospitalares adotada pela Associação, apresentaremos alguns resultados fornecidos pela Entidade, comparando-os com dados de custos coletados de outras fontes e analisaremos a metodologia da apuração de custos de obras.

3.8.7A apuração de custos médico-hospitalares.

3.8.7.1 Os centros de custos na APS, relativamente a custos hospitalares, agrupam-se em Suporte Administrativo, Suporte Operacional e Funções Produtivas:



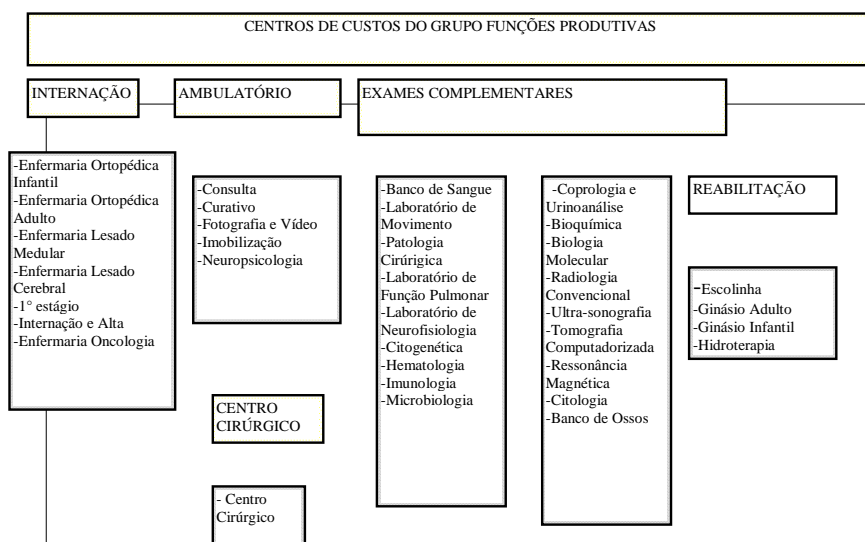
3.8.7.2O sistema funciona basicamente da seguinte forma:

a) os custos diretos são alocados aos diversos centros, agrupados segundo sua natureza: suporte administrativo, suporte operacional e funções produtivas (atividade fim);

b) os valores contabilizados nos centros do grupo suporte administrativo são rateados para os do suporte operacional e funções produtivas;

c) os valores contabilizados nos centros do grupo suporte operacional são rateados para os centro de custos das funções produtivas;

d) as funções produtivas (área fim) estão divididas em internação, ambulatório, centro cirúrgico, exames complementares e reabilitação.



e) alguns centros de custos não transferem os valores neles acumulados por rateio (procedimento que consiste na distribuição dos custos de um centro para outros, segundo um critério de divisão proporcional, o que na APS é feito com base no custo direto de cada centro), mas por meio de procedimento denominado rastreamento, onde é identificado o centro de custos que efetivamente demandou serviços/materiais de outros centros. É o caso, por exemplo, dos centros Lavanderia, Manutenção, Nutrição, etc.

3.8.7.3 Deve-se registrar, que encontra-se em vigor a Norma Operacional nº 06/97, que estabelece procedimentos básicos para a apropriação das diversas despe-

sas com pessoal, material e serviços, visando à apuração e ao cálculo dos custos dos serviços prestados pela Rede Sarah de Hospitais do Aparelho Locomotor, a fim de reduzir distorções identificadas e aperfeiçoar a metodologia.

3.8.8 Limitações do sistema de apuração de custos médico-hospitalares.

3.8.8.1 Em vista de que o sistema de custos está integrado ao de contabilidade, onde os registros das despesas são feitos por centro de custo, e ao controle de qualidade, responsável pela produção de dados estatísticos (produção), o que permitiria o cálculo de custos médios unitários, propusemos à APS a confecção de quadro demonstrativo onde seriam evidenciados os tipos de procedimentos realizados, as quantidades produzidas por tipo de procedimento e os respectivos custos, verificados no exercício de 1996, na forma do modelo abaixo:

| Tipo de Procedimento | Quantidade Produzida (A) | Custo Unitário (B) | Custo Total por Procedimento (A)x(B) |
|--|--------------------------|--------------------|--------------------------------------|
| Custo total incorrido na produção dos serviços | | | |

3.8.8.2. Pretendíamos confrontar o custo total apurado na produção dos serviços com as despesas operacionais registradas na Demonstração de Resultado do Exercício da APS, as quais, naquele exercício, importaram em R\$ 102.438.302,92 (cento e dois milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, trezentos e dois reais e noventa e dois centavos, fls. 297, vol. I). Dessa forma, poderíamos avaliar a qualidade do sistema de apuração de custos pela compatibilidade entre aqueles dois totais.

3.8.8.3 A Entidade se manifestou pela impossibilidade de atendimento de nossa solicitação, alegando que (fls. 243, vol. I):

a) a metodologia de apuração de custos foi inicialmente implantada em dezembro de 1994 no Sarah Brasília, com vistas a sua adequação e avaliação;

b) o ano de 1995 foi dedicado à formação de cultura interna que levasse a uma sensibilização da importância das informações que deveriam ser fornecidas e da implementação de rotinas para a produção dessas informações;

c) ao final de 1995, verificou-se a necessidade de se implantar sistemas administrativos informatizados e integrados, objetivando:

- otimizar procedimentos administrativos e registros contábeis;
- reduzir erros decorrentes da multiplicidade de lançamentos;
- reduzir tempo de processamento de informações;
- melhorar o acesso e manipulação de registros;
- otimizar a atividade gerencial.

d) a partir de janeiro de 1996, iniciou-se o processo de definição e implantação desses sistemas;

e) paralelamente, no que concerne a custos, iniciou-se fase de ajustes metodológicos, priorizando a criação de novos indicadores e a redefinição de outros já existentes;

f) em junho de 1996 a metodologia de custos foi estendida às unidades hospitalares de São Luís, Salvador e Belo Horizonte, em caráter experimental;

g) o segundo semestre de 96 constituiu-se no período de implantação do sistema de apuração de custos em toda a rede, quando diversos ajustes foram adotados para melhoria da consistência dos dados;

h) os dados relativos a custos que constam do Relatório Anual de Atividades do exercício de 1996 apresentam resultados referentes às atividades desenvolvidas apenas na unidade Sarah Brasília, no segundo semestre de 1996;

i) para o atendimento das informações solicitadas seria necessário que as apurações de custos tivessem se realizado em todas as unidades da rede, desde janeiro/96, sendo que durante o processo de implantação do sistema diversos ajustes foram promovidos.

3.8.8.4Ante o exposto, resta patente que, após período de experimentação iniciado em dezembro de 1994 no HAL Brasília, o sistema de custos começou a ser efetivamente implantado na Rede Sarah somente no segundo semestre de 1996, sofrendo ajustes até o presente.

3.8.8.5Essa situação revela que o objetivo nº 4 do plano operacional foi cumprido apenas parcialmente, visto que até dez/96 o sistema não estava ainda efetivamente implantado e com condições de produzir informações confiáveis para a avaliação do Contrato de Gestão e a produção de padrões e estatísticas relativas ao custo da Rede. Por outro lado, lança dúvidas sobre a acurácia das informações sobre custos prestadas pela Entidade nos últimos exercícios.

Tabela II - Custos de algumas atividades finalísticas e de suporte na Rede Sarah - 1995/1996.

| Indicadores | Custo médio em reais | |
|------------------------|----------------------|----------|
| | 1995 | 1996 |
| Paciente-dia | 231,56 | 224,02 |
| Hora de UTI | 24,96 | 28,15 |
| Consulta | 52,11 | 45,19 |
| Kg roupa lavada | 1,35 | 1,36 |
| M ² limpo | 4,18 | 4,93 |
| Refeição | 2,58 | 3,53 |
| Prontuário Movimentado | 4,58 | 1,74 |
| Cópia Xerográfica | 0,12 | 0,11 |
| Km rodado | 0,70 | 0,83 |
| Costuraria | 2,10 | 2,80 |
| Hora Cirúrgica | 1.066,02 | 1.218,21 |

Fonte: Relatório de Atividades da APS 95 e 96 , volumes dos TC 009.414/97-5 e 009.422/96-0. Fls. 303, vol. I.

3.8.8.6 De início, deve-se observar que os dados da tabela acima referem-se apenas ao HAL Brasília e não à Rede como um todo. As peculiaridades de cada unidade hospitalar, com especialização em atendimento infantil e de lesados medulares, diferenças de porte, que trazem conseqüências em termos de ganho de escala e custos diferenciados referentes à depreciação em unidades recém-construídas, indicam a necessidade de estabelecimento de padrões específicos para cada uma delas. A avaliação da confiabilidade dos dados acima também depende da extensão dos erros e dos ajustes no sistema de apuração de custos mencionados pela Associação (letras “c” e “i”, item 3.8.8.3).

3.8.8.7 Quanto ao custo médio unitário do procedimento médico-hospitalar na rede Sarah, informado ao longo dos exercícios (total das despesas dividido pela quantidade de todos os procedimentos, metodologia que aliás dispensa o estabelecimento de um sistema de custo), verificamos que o mesmo foi apurado pela APS levando-se em conta apenas o montante das despesas de custeio, financeiras e outras operacionais, não considerando o componente de maior participação na composição do custo total da Associação que são as despesas com pessoal. Não foram consideradas também as despesas com depreciação/amortização. Essas falhas trouxeram grave distorção às informações prestadas. Ressalvamos, contudo, não foi possível reproduzir os resultados apresentados pela APS referentes aos exercícios de 1993 e 1994, não importa quais as parcelas da despesa consideradas no cálculo (vide Tabela IV).

3.8.8.8 Partindo de dados fornecidos pela APS, elaboramos o quadro a seguir, a fim de confrontarmos o custo por procedimento informado pela APS em seus Relatórios de Atividades, com aquele que efetivamente ocorreu.

Tabela III - Custo médio, em dólares norte-americanos, do procedimento médico-hospitalar na Rede Sarah, calculado pela equipe de auditoria - 1993/1996.

| Despesas | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Pessoal | 25.632.000 | 45.442.000 | 68.179.000 | 98.852.000 |
| Materiais | 4.265.000 | 8.007.000 | 12.769.000 | 13.821.000 |
| Serviços | 5.256.000 | 5.005.000 | 6.432.000 | 10.165.000 |
| Outras | 74.000 | 226.000 | 5.838.000 | 7.916.000 |
| Total | 35.227.000 | 58.681.000 | 93.219.000 | 130.755.000 |
| Qtde de Procedimentos | 3.305.570 | 4.415.561 | 5.621.930 | 8.616.451 |
| Evolução % a cada ano | - | 33,58% | 27,32% | 53,26% |
| Evolução % acumulada | - | 33,58% | 70,07% | 160,66% |
| Custo Médio Unitário = Total/ Qtde * | 10,66 | 13,29 | 16,58 | 15,18 |
| Evolução % a cada ano | - | 24,70% | 24,77% | -8,48% |
| Evolução % acumulada | - | 24,70% | 55,59% | 42,40% |

Fonte: Relatório de Atividades da APS de 96 (fls. 31 e 93), volume do TC 009.414/97-5. Fls. 298, vol. I.

*Valores calculados, levando-se em conta todas as despesas da APS.

Tabela IV - Custo médio em dólares norte-americanos do procedimento médico-hospitalar na Rede Sarah, informado pela APS - 1993/1996.

| Indicador | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--------------------------------------|------|---------|---------|---------|
| Despesas com custeio p/ procedimento | 3,95 | 3,55 | 3,29 | 2,70 |
| Evolução % a cada ano | - | -10,13% | -7,32% | -17,93% |
| Evolução % acumulada | - | -10,13% | -16,71% | -31,65% |

Fonte: Relatório de Atividades da APS de 96 (fls. 32), volume do TC 009.414/97-

3.8.8.9 Antes de qualquer consideração, devemos ressaltar que comparações baseadas na simples divisão da despesa total do hospital pelo número de procedimentos realizados são precárias por desconsiderar as diferenças de complexidade entre os serviços prestados. A soma total dos procedimentos inclui desde curativos em ambulatório a cirurgias de prótese total de quadril, uma das mais complexas realizadas na Rede Sarah. Mesmo assim, a análise desses dados é relevante ante a carência de informações sobre custos hospitalares no Brasil, que, nas raras vezes em que estão disponíveis, resumem-se a comparações semelhantes, só que em termos de despesa/paciente-dia e de despesa/nº de diagnósticos. Outro motivo é que este tipo de comparação é utilizado pela APS em seus Relatórios de Atividades como indicador de eficiência.

3.8.8.10 No Relatório de 1996 (fls. 32 e 91/93 do volume do TC 009.414/97-5), a Associação compara seus custos por procedimento com aqueles incorridos pelo Governo do Distrito Federal. A Entidade chega à conclusão de que o GDF despense dez vezes mais em saúde do que toda a Rede Sarah. Conclui também que seus custos por procedimento apresentaram queda sistemática, passando de US\$ 3,95 em 1995 para US\$ 2,70 em 1996, acumulando redução de 18%. Ora, esses dados foram obtidos desconsiderando-se a despesa com pessoal, amortização e depreciação da Rede. Como podemos ver na tabela acima, só a despesa de pessoal correspondeu a 75,5% da despesa da Rede em 1996. Ressalte-se que a informação de custo por procedimento de US\$ 2,70 tem sido utilizada fora do contexto de comparação de custos com o GDF (que recebe repasses do Governo Federal para pagamento do pessoal da área de saúde, o que não quer dizer que esse gasto deveria ser expurgado do cálculo do custo por procedimento incorrido pelo GDF). Exemplo disso é o texto de apresentação do Relatório de Atividades, assinado pelo Diretor Presidente da APS e dirigido ao Conselho de Administração da Entidade. Essa mesma informação foi repetida na ata da Reunião daquele Conselho, ocorrida em 02.04.97, ocasião da aprovação da prestação de contas do exercício de 1996.

3.8.8.11 A análise da Tabela III revela uma situação bastante diversa daquela alegada pela Associação. Na verdade, o custo médio unitário para a APS produzir seus serviços foi de US\$ 15,18 em 1996, isto é, 5,6 vezes maior do que os US\$ 2,70 alegados. Ao se observar a evolução desse dado ao longo do tempo, verifica-se que

era de US\$ 16,58 em 1995, cinco vezes maior do que o indicado nos cálculos da Entidade. Logo, conclui-se que houve redução de custos, mas de 8,48% e não de 17,93%.

3.8.8.12A grande discrepância ocorre quando comparamos os dados de 1993 com os de 1996. Aí sim as conclusões são completamente diferentes caso sejam ou não incluídas todas as despesas da Entidade no cálculo. Os dados da APS, que constam da Tabela IV, fazem crer que houve redução acumulada de custos de 31,65% no período 1993/1996, quando na verdade houve foi um aumento expressivo de 42,40% dos custos.

3.8.9 Confronto entre os custos médico-hospitalares da Rede Sarah, valores pagos pelo SUS, tabela da Associação Médica Brasileira e custos do Grupo Hospitalar Conceição.

3.8.9.1 Considerando que o sistema de custos da APS, no que diz respeito aos custos hospitalares, foi estendido a todas as suas unidades somente a partir do segundo semestre de 1996, que o mesmo sofre ainda ajustes, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de se apropriar despesas de depreciação aos centros de custos que se utilizam de bens e equipamentos a ele destinados, concluímos que os dados produzidos até o presente pela Entidade não merecem plena confiabilidade. De todo modo, procederemos a algumas comparações entre os custos da APS, do Grupo Hospitalar Conceição, com valores constantes das tabelas do SUS e da Associação Médica Brasileira – AMB, com o objetivo de atender ao planejamento inicial dos trabalhos que seriam realizados.

3.8.9.2 Em vista da impossibilidade de a APS atender a solicitação relativa a custos por procedimentos específicos, conforme já relatado no item 3.8.8.3, calculamos os respectivos valores a partir do custo médio unitário da hora cirúrgica (R\$ 1.218,21, vide Tabela II) e do tempo médio de duração de alguns procedimentos cirúrgicos fornecido pela Entidade nos documentos de fls. 174/177 do vol. I, para fins de elaboração da tabela constante do Anexo III ao presente relatório de auditoria. Como a informação da APS é muito resumida com relação à do SUS, bem mais detalhada, optamos por comparar o dado da Associação com todos os procedimentos possíveis da tabela do SUS. O mesmo procedimento foi realizado com relação à AMB.

3.8.9.3 Os dados relativos ao SUS foram obtidos a partir das tabelas de procedimentos do MS (consideramos o acréscimo de 25% que vem sendo pago aos prestadores públicos e privados), cujos valores consideram parcela relativa à internação (diárias), além dos que dizem respeito ao valor do procedimento médico, enquanto o custo que estimamos para cada procedimento na APS considera apenas os valores acumulados no centro cirúrgico, não se considerando, portanto, os custos de internação.

3.8.9.4 Pode-se considerar que os custos de procedimentos na APS estão superavaliados em alguns casos e subavaliados em outros, em decorrência da utilização de um custo médio da hora cirúrgica para estimação de diferentes procedimentos, dos mais simples aos mais complexos. De fato, diferentes procedimentos

demandam não só mais tempo ou menos tempo para ser realizados, como também podem exigir quantidades diferentes de pessoal qualificado e de material, sobretudo no que diz respeito a próteses. A propósito, essa última distorção levou-nos a deixar de fazer comparações entre procedimentos que demandavam próteses.

3.8.9.5 Não nos preocupamos em expurgar a parcela relativa à internação dos valores do SUS, vez que estes, como veremos, independentemente de superavaliações e subavaliações dos custos que estimamos para a APS, situaram-se sempre abaixo destes últimos.

3.8.9.6 De acordo com a tabela, os custos médios nos quais a APS incorre são superiores aos valores que o Governo Federal transfere aos estados e municípios para pagamento a prestadores públicos e privados pela realização de procedimentos do mesmo tipo, não importa qual o procedimento utilizado como base de comparação. Por exemplo, no grupo referente à ortopedia, observemos o procedimento chamado de artrodese. Na tabela do SUS há doze tipos de artrodese. Com relação a este procedimento, o custo da APS é sempre maior do que valor da tabela do SUS, sendo que a importância paga pelo SUS é apenas uma fração do valor estimado para a Associação que varia de 5,7% (artrodese inter-falangeana) até 99,135% (osteotomia da coluna).

3.8.9.7 Necessário é registrar que os valores da tabela do SUS não devem ser confundidos com o custo no qual os hospitais públicos vinculados ao SUS incorrem para realizar determinado procedimento, que geralmente não é mensurado por essas instituições. De fato, os governos estaduais e municipais também participam do financiamento das atividades do setor saúde, como por exemplo pagamento de pessoal, o que deve ser agregado ao custo do procedimento. Pode-se dizer, nesse caso, **que aqueles valores são os custos nos quais incorre o Governo Federal na manutenção do Sistema Único de Saúde, mas não os do procedimento.** Além disso, a tabela do SUS remunera não só o procedimento cirúrgico como também a internação (estadia do paciente no hospital), enquanto que a informação da APS limita-se ao valor da hora cirúrgica, que multiplicamos pelo tempo médio correspondente para obtermos o valor do procedimento.

3.8.9.8 Por outro lado, devemos ter em mente **que o pagamento que o SUS faz aos prestadores privados corresponde ao custo no qual o Governo Federal incorre para aquisição daqueles serviços.** Nesse caso não há repasse extra por parte dos governos estaduais e municipais para cobertura de quaisquer despesas.

3.8.9.9 A situação que ora se evidencia vem de encontro ao que a APS propala no que diz respeito à realização de procedimentos a baixo custo, vez que, na verdade, este se situa bem além dos valores que o Ministério da Saúde se dispõe a pagar a prestadores públicos e privados.

3.8.9.10 Confrontando-se os custos fornecidos pela APS com os valores da tabela da Associação Médica Brasileira, novamente verificamos que os custos da APS são sempre superiores aos da AMB. No grupo referente à ortopedia, o procedimento chamado de artrodese equivale para a AMB a uma fração do custo da APS que varia de 4,4% (artrodese do tarso) até 11,5% (artrodese coxo-femural e artrodese

de coluna vertebral via Posterior). Os valores da tabela da AMB são utilizados pelas empresas de seguro de saúde para remunerar os serviços prestados aos seus clientes.

3.8.9.11 Por fim, ressaltamos que os valores comparados aqui foram gerados por metodologias diferentes de apuração, sendo que não temos conhecimento sobre como a AMB procede para apurar seus valores.

3.8.9.12 Procedemos, ainda, à comparação de alguns custos entre a APS e o Hospital Cristo Redentor - HRC, sociedade anônima jurisdicionada a esta Corte e integrante do Grupo Conceição, conforme segue:

**Tabela V - Custos verificados na APS e no HCR
- 1996/1997 -**

| Itens | APS ¹ | Hospital Cristo Redentor ² | Δ% APS/HCR |
|--------------------------|------------------|---|---------------|
| Paciente/dia | 224,02 | 346,02 | -35,3% |
| Consulta | 45,19 | 36,07 | 25,3% |
| Prótese Total de Quadril | 2.984,61 | 3.797,25 | -21,4% |
| Refeição (almoço) | 3,53 | 3,26 | 8,3% |
| Kg de roupa lavada | 1,36 | 0,93 | 46,2% |
| m ² limpo | 4,93 | 7,36 | -33,0% |

Notas: 1 dados relativos ao exercício de 1996.

2 dados relativos ao primeiro semestre de 1997.

Fonte: fls. 197, 202, 204, 212, 215 e 216, vol. I.

3.8.9.13 Poucas são as informações de custos observados na APS e no Hospital Cristo Redentor que puderam ser confrontadas. Além disso tratam-se de dados obtidos em períodos distintos.

3.8.9.14 A relação percentual entre os custos da APS e do Hospital Cristo Redentor não se comporta de forma homogênea ao se considerar diferentes itens, revelando disparidades, ora a favor de uma, ora da outra.

3.8.9.15 Com efeito, verifica-se que a APS incorre em um custo 35,3% menor que o HRC com um paciente/dia, e 21,4% menor com a prótese total de quadril, enquanto no caso da consulta o custo é 25,3% maior. Devemos registrar que o custo de prótese total de quadril na APS corresponde à estimativa que fizemos a partir do tempo médio despendido para sua realização e da hora cirúrgica média, a cuja limitação já nos referimos no item 3.8.9.4.

3.8.9.16 Em relação às atividades de suporte operacional, o m² limpo na APS custa 33% menos que no HRC, enquanto o Kg de roupa lavada e o almoço, 46,2% e 8,3% a mais, respectivamente.

3.8.9.17 Feita as comparações, considerando-se as disparidades positivas e negativas, entendemos que não se pode concluir pela existência de vantagens entre as duas instituições, no que diz respeito a custos, sobretudo por se tratar de poucos indicadores e desconhecermos a participação deles na formação do custo total.

3.8.10 Sistema de apuração de custos de obras.

3.8.10.1 A metodologia para apuração do custo de produção de materiais e da execução de obras pelo Centro de Tecnologia da Rede Sarah - CTRS consiste no seguinte (fls.167/168, vol. I):

I) no CTRS, cada obra corresponde a um centro de custo, assim como as diversas oficinas que elaboram produtos que serão destinados a ela, a saber:

- a) marcenaria;
- b) metalurgia leve;
- c) metalurgia pesada;
- d) premoldados
- e) plástico;

I) os custos relativos a matéria-prima, mão-de-obra e gastos indiretos (custos relativos a água e energia elétrica são rateados com base na área ocupada e volume de produção) são alocados às diversas oficinas;

II) outros custos que não possam ser alocados diretamente às oficinas, são lançados nos centros de custos de administração ou de projetos, que posteriormente serão rateados na proporção do custo dos produtos acabados, sendo transferidos aos centros de custos que demandaram a produção de materiais (obras);

III) às obras são alocados custos diretos, indiretos e aqueles transferidos das oficinas (quando do fornecimento de materiais produzidos), bem como de outros centros de custos (administração, projetos, expedição, etc.)

3.8.10.2 Após examinar relatórios de auditorias internas realizadas no CTRS, solicitamos informações relativas a providências adotadas pela administração quanto a recomendações contidas nos de nº 07/94, 09/94 e 04/95 (fls. 83/94, vol. I), dentre as quais destacamos:

a) implantação de sistema de custos que abrangesse todos os gastos da obra, pois vinha sendo considerado apenas as despesas com materiais adquiridos em cada unidade;

b) efetuar a apropriação dos custos das obras em obediência ao regime de competência;

c) efetuar a apropriação dos custos das obras por Centros de Custos;

d) efetuar a integração do sistema de custos com a contabilidade da APS, a fim de conferir confiabilidade aos dados produzidos;

e) evidenciar a apuração do custo das obras por metro quadrado realizado (mensalmente, durante a execução da obra);

f) elaborar relatórios gerenciais sobre os custos das obras em moeda de poder aquisitivo constante e analisar a possibilidade de se proceder à comparação entre o custo por administração própria x custo por contratação de terceiros;

g) quantificar as peças e/ou materiais utilizados em cada serviço prestado, a fim de se apurar o custo de manutenção de cada centro de custo;

h) identificar todos os serviços prestados por centro de custo;

i) necessidade de se registrar nos devidos centros de custos valores relativos a:

- depreciação;

- provisão para férias e 13º salário;

- provisão para manutenção dos equipamentos;

- custos indiretos;

- despesas administrativas.

3.8.10.3Ao solicitarmos do líder da Auditoria Interna informações quanto a adoção de providências a partir das recomendações feitas por ocasião de auditorias no CTRS (Solicitação nº 02/97), este respondeu que (fls. 123, vol. I): **“a partir do segundo semestre de 1995, o CTRS (Centro de Tecnologia da Rede Sarah) contratou empresa de Auditoria Independente para a execução de auditoria interna”** (grifo nosso).

3.8.10.4Essa situação revela desvirtuamento da atuação da auditoria interna, cuja função basicamente é munir o administrador de instrumento eficaz que lhe permita gerenciar o cumprimento dos controles internos estabelecidos pela entidade, a fim de que possa alcançar os objetivos a que se propõe.

3.8.10.5Quando a estrutura da organização é complexa, levando a que o administrador não possa, pessoalmente, verificar o cumprimento das obrigações em cada unidade/setor, não deve a auditoria interna ter atuação limitada a algumas atividades da organização, independentemente da confiança que mereçam funcionários e gerentes, sobretudo se considerarmos que são públicos os recursos que financiam as atividades da APS. Citamos a este respeito, trechos de William Attie (Auditoria Interna. São Paulo, Ed. Atlas, p. 27 e 42, 1988):

“A auditoria interna, como um todo, precisa ter amplo, livre e irrestrito acesso a todas as atividades da empresa, registros, propriedades e pessoal, segundo, obviamente, os procedimentos instituídos em cada uma das áreas.”

“A empresa, visando resguardar e salvaguardar seus interesses, constitui, por política, a área de auditoria que tem por finalidade fornecer aos administradores, em todos os níveis, informações que os auxiliem a controlar as operações e atividades pelas quais são responsáveis.”

3.8.10.6A contratação de auditoria independente é exigência legal, a fim de que se manifeste quanto aos controles internos adotados pela Entidade e seus demonstrativos contábeis, a cada exercício, o que não impede que isso possa ser feito a qualquer momento ou para avaliar procedimentos operacionais/contábeis de atividade específica, se o administrador considerar conveniente e oportuno.

3.8.10.7Assim não haveria qualquer restrição ao fato de a APS ter contratado a empresa Deloitte Touche Tohmatsu para efetuar levantamentos e avaliações de seus controles internos, abrangendo compras, almoxarifado, pessoal, bens patrimoniais e tesouraria do CTRS, em Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte e Brasília, cujos trabalhos foram realizados no 4º trimestre de 1996, conforme Relatório sobre

Serviços Profissionais daquela empresa (volume VI), não fosse o afastamento da atuação da auditoria interna.

3.8.10.8 Sendo assim, entendemos que o Tribunal possa determinar à Entidade que, a fim de garantir maior transparência à aplicação de recursos no âmbito do CTRS, adote providências com a finalidade de incluir a realização de auditorias e inspeções naquela unidade entre as atribuições da Auditoria Interna da APS.

3.8.10.9 A manifestação do Superintendente do CTRS quanto às recomendações da Auditoria Interna demonstra que foram adotadas providências com vistas a sanar as falhas identificadas no passado. No Hospital de Fortaleza, foi implantado sistema de apuração de custos por obra, que contempla todos os gastos, onde as despesas obedecem ao regime de competência e são apropriadas por centro de custos, o qual, se aprovado, deverá ser estendido a outras obras da APS. A direção do CTRS demonstra concordância com a integração do sistema de custos com a contabilidade, embora assinala a necessidade de os valores relativos à depreciação serem contabilizados mensalmente (fls. 260/261, vol. I). Hoje a contabilização da depreciação é realizada somente ao final do exercício financeiro.

3.8.10.9 Como se verifica, no que diz respeito à apuração de custos de produtos elaborados pelo CTRS, bem como do custo de execução de obras, a metodologia utilizada sofre ainda evolução. A contabilização anual dos valores relativos à depreciação dos ativos não atende às necessidades do CTRS na apuração de seus custos, vez que o ciclo produtivo, tanto no que diz respeito à produção de materiais, como à execução de obras - que recebem aqueles materiais -, não coincide com o exercício financeiro. Essa situação pode impedir que se conheça o custo de uma obra antes encerramento do exercício, pois o saldo contábil não evidenciará efetivamente seu custo total.

3.8.10.10 Se a introdução do procedimento de registro mensal dos valores relativos à depreciação é indispensável para o atendimento de uma necessidade do CTRS, nas atividades médico-hospitalares da APS provocaria uma melhoria na qualidade das informações geradas, posto que permitiria o conhecimento dos custos dos procedimentos a cada mês, não apenas no final do exercício, proporcionando subsídios adicionais para a tomada de decisão do administrador.

3.8.10.11 Considerando as limitações verificadas na metodologia de apuração de custos no CTRS nos exercícios de 1994 e 1995 (item 3.8.10.2), principalmente quanto à não inclusão de todos os gastos realizados, concluímos que os custos das obras e do metro quadrado construído não puderam ser corretamente aferidos, o que impossibilita obter conclusões quanto ao efetivo benefício que possa ter existido na execução direta de obras.

3.8.11 Outras limitações do sistema de custos da APS.

3.8.11.1 Os custos apurados pela APS deveriam equivar aos custos nos quais o Governo Federal incorre para colocar à disposição da sociedade os serviços produzidos. Considerando essa premissa, verifica-se que o sistema desenvolvido pela APS deixa de fora a depreciação dos bens móveis e imóveis oriundos da extinta Fundação das Pioneiras Sociais.

3.8.11.2 Isso ocorre porque a APS registra em seu ativo permanente apenas os bens produzidos a partir do início de sua gestão e, em contas de compensação, aqueles oriundos da extinta Fundação. Age assim, porque esses bens não são de sua propriedade, e a depreciação relativa aos mesmos não representa, à primeira vista, um custo no qual incorre para a produção de seus serviços.

3.8.11.3 As contas de compensação se prestam, entre outros, ao registro de bens recebidos por meio de contratos de comodato, leasing, empréstimos, etc., que possam contribuir para o desenvolvimento de uma atividade ou empreendimento, inclusive bens de terceiros sob a responsabilidade de determinada organização. No entanto, não se trata aqui apenas de casos isolados de registro de bens de terceiros. Ao contrário, corresponde à integralidade do patrimônio organizado de uma entidade extinta, cuja administração foi cometida a outra recém-criada, de forma que, em um primeiro momento, essa última não possui patrimônio algum, senão aquele posto sob sua administração.

3.8.11.4 De acordo com a composição dos ativos sob sua administração, à medida em que se considera o custo de depreciação apenas daqueles que a ela pertencem, uma entidade privada que administre patrimônio público (organização social - OS), poderá apresentar custos unitários com grande disparidade quando comparados aos de outra que atue na mesma área, em função de a composição dos ativos desta última ser diferente da primeira. Assim, uma entidade que utilize proporcionalmente mais bens da União no desempenho de suas atividades, tenderá a incorrer em custos menores que aquelas cuja composição apresente proporcionalmente maior parcela de bens próprios.

3.8.11.5 A Lei de criação da APS estabelece que, na hipótese de rescisão do Contrato de Gestão, todos os bens sob sua administração reverteriam ao patrimônio da União. Na verdade, embora haja situação jurídica distinta para os dois grupos de bens (os integrantes do primeiro são de propriedade da APS, enquanto os do último são pertencentes ao patrimônio da União), ambos foram formados a partir da gestão de recursos públicos, posto que a Associação é mantida por recursos do orçamento da União. Logo, em última instância, o custo de produção dos serviços é arcado pela União tanto por intermédio do repasse de recursos financeiros quanto pela cessão de seu patrimônio para utilização nessa produção. O montante dos repasses é bem documentado, entretanto, veremos que a parcela do custo referente à depreciação do patrimônio da União permanece desconhecida.

3.8.11.6 Em vista de que a tradição na administração pública é de não promover a correção monetária e depreciação dos bens registrados no ativo permanente, sobretudo por não terem sistema de custos desenvolvidos, tais bens estão registrados por valores históricos. Um registro mais realista do valor dos bens exigiria que, antes de serem entregues a uma organização social, fossem reavaliados pelo liquidante da instituição em extinção. Assim, a OS teria maior controle sobre a parcela de custo decorrente da depreciação dos bens da União sob sua administração que deveria ser agregada ao custo dos bens produzidos. Tal providência permitiria agregar com maior precisão os custos que incidem sobre a produção dos serviços, uma vez

que a utilização dos bens da União efetivamente contribui para essa produção, apesar de legalmente esses bens não serem parte do patrimônio de propriedade da organização social.

3.8.11.7 Não há evidências de que tenham sido avaliadas as conseqüências da transferência da administração de grande volume de bens móveis e imóveis da União no sistema de custos que seria implantado na APS. Essa distorção fica mais clara quando pensamos no momento inicial de criação da Associação. De início, a APS contava em seu ativo tão somente com os saldos das dotações consignadas no orçamento da União em nome da FPS (§3º, art. 2º da Lei 8.246/91), tendo assumido a administração da estrutura pertencente à Fundação extinta, sem solução de continuidade na prestação de serviços. Sendo assim, tínhamos uma situação em que estavam sendo utilizadas as instalações físicas de um hospital geral (em Belo Horizonte), do Sarah Brasília e do prédio da administração na Capital Federal e todo o conjunto de equipamentos de alto valor que caracteriza a atividade médica, sem que um centavo sequer da depreciação de todo esse patrimônio estivesse sendo agregado ao custo dos serviços produzidos. Caso fosse realizada uma comparação entre os custos da FPS em confronto com os da recém-criada APS (providência que seria a ideal com vistas a se avaliar efetivamente o benefício decorrente da criação da Associação) ficaria evidente a queda artificial de custos, pelo menos relativa à parcela de depreciação, uma vez que esta não mais estaria sendo considerada nos cálculos.

3.8.11.8 Por outro lado, a reavaliação de todos os bens móveis poderia se revelar demasiadamente onerosa para os cofres públicos, em vista da grande quantidade de itens existentes. Mas a reavaliação dos bens imóveis é de todo prudente e viável. É pertinente deixarmos registrado aqui que a União efetuou a doação de todos os bens móveis da extinta FPS para a APS, atendendo a solicitação da Entidade (fls. 247/254, vol. I).

3.8.11.9 A situação criada com a edição da Lei 8.246/91 e a transferência da administração do patrimônio público para uma entidade privada, é bastante peculiar no âmbito da Administração e provavelmente se multiplicará com a instituição do Programa Nacional da Publicização pela MP nº 1.591/97. Assim, entendemos ser relevante a discussão sobre a apuração de custos por parte das organizações sociais tendo em vista que parcela dos custos de produção dos serviços pode permanecer desconhecida (depreciação), prejudicando a análise da economicidade e eficiência da gestão do patrimônio público. Nesse sentido, não podemos deixar de propor soluções, ressaltando entretanto que recentemente o Tribunal criou grupo de trabalho com a finalidade de estudar e propor sugestões quanto ao alcance das disposições contidas na MP 1.591/97 nas atividades de controle a cargo do TCU.

3.8.11.10 Uma primeira abordagem do problema sugere que os bens imóveis da antiga FPS, atualmente registrados em contas de compensação da APS, fossem reavaliados e passassem a ter sua depreciação calculada e agregada ao cálculo dos serviços produzidos pela Associação. O inconveniente dessa proposta seria causar um descompasso entre o sistema contábil e o de custos, pois o primeiro deixaria de registrar parcela de valores que alimentaria o segundo. Uma alternativa seria que,

após reavaliação, os bens imóveis da extinta FPS fossem registrados em contas do ativo permanente da Associação, em grupos específicos, de modo que não fossem confundidos com aqueles produzidos/adquiridos a partir de sua gestão, devendo dispensar a todos o mesmo tratamento no que se refere à depreciação. Desta feita, o inconveniente está no fato de que o registro de bens da União no ativo permanente da APS viria de encontro à prática contábil de nesse grupo de contas somente serem registrados bens e direitos pertencentes à própria Instituição.

3.8.11.11 Outra solução possível seria a de a APS manter contabilidade separada para o patrimônio da extinta FPS, registrando as variações que aí ocorressem, o que permitiria, a qualquer tempo, conhecer a evolução de seu valor, bem como proceder ao cálculo da parcela de depreciação que deveria ser considerada na composição dos custos dos serviços produzidos. Nesse caso, seria necessário proceder-se à reavaliação prévia dos bens imóveis. Entendemos que essa reavaliação deva ser realizada pela Associação pois é a Entidade que detém a posse e a administração dos bens. Além do que, os custos desse procedimento terminarão por ser cobertos pelo orçamento da União, de onde provêm os recursos que mantêm a APS.

3.8.11.12 Em havendo uma contabilidade para a APS e outra para o patrimônio sob sua administração, pode-se ter as demonstrações contábeis dos dois conjuntos patrimoniais, bem como um terceiro grupo de demonstrações, consolidadas, a evidenciar o valor e a evolução do patrimônio total, que, sob uma única administração, produziu serviços de saúde objeto do Contrato de Gestão.

3.8.11.13 Ante o exposto e em vista de que existe uma tendência atual de se firmar contratos de gestão nas áreas de educação, saúde, pesquisa, etc., e que sistemas de custos deverão ser implementados para fins de avaliação de resultados, propomos que o Tribunal:

- a) determine à APS que institua contabilidade específica para os bens pertencentes à União, sob sua administração;
- b) determine à APS que passe a apresentar demonstrações consolidadas relativas aos dois grupos patrimoniais;
- c) determine à APS que passe a agregar ao custo dos serviços produzidos a parcela da depreciação proveniente dos bens imóveis da União sob sua administração, procedendo, para tanto, à reavaliação desses bens;
- d) recomende ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado que estude a inclusão do procedimento de reavaliação dos bens imóveis entre as atribuições do liquidante de órgãos e entidades que venham a ser extintos em decorrência de inclusão no Programa Nacional de Publicização, com vistas a uma melhor avaliação dos custos dos serviços e bens produzidos pelas organizações sociais que vierem a administrá-los.

3.9. O desempenho da Rede Sarah em confronto com outras instituições da área de saúde.

3.9.1 Em seguida apresentaremos os dados obtidos por meio da comparação de alguns indicadores de produção e de qualidade observados na Rede Sarah e nas seguintes instituições hospitalares: Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia - INTO,

hospital da rede própria do MS, localizado na cidade do Rio de Janeiro e Hospitais Cristo Redentor - HCR e Nossa Senhora da Conceição - HNSC, ambos empresas do Grupo Hospitalar Conceição - GHC, sociedade anônima baseada no Rio Grande do Sul e controlada pela União.

3.9.2 Escolhemos o INTO por causa da natureza dos serviços ofertados pela Instituição. O instituto é especializado em ortopedia, porém não possui a mesma ênfase da Rede Sarah na área de reabilitação. O Grupo Conceição foi selecionado devido às informações da Secretaria de Assistência à Saúde no sentido de que as empresas do grupo mantêm um eficiente sistema de apuração de custos e, por serem hospitais gerais de grande porte, também atuarem na área de ortopedia.

3.9.3 Ressalvamos que não se trata de um estudo comparativo, mesmo porque não dispomos de informações com detalhamento suficiente sobre o sistema de custos do Grupo Conceição para corrigirmos as distorções provocadas por diferenças de metodologia, nem conhecemos as condições de atendimento oferecidas pelas instituições selecionadas e pelas unidades hospitalares da Rede Sarah fora de Brasília. A lista de restrições às comparações entre as instituições é extensa, o que restringe a validade de conclusões baseadas nas tabelas V a VII do Anexo II a este relatório. Entretanto, entendemos que um esforço inicial deva ser feito no sentido de tentar confrontar os resultados das instituições, uma vez que todo estudo comparativo deve ser baseado em padrões, que são raros devido à natureza dos serviços prestados pela Rede Sarah e inexistentes na área de custos hospitalares. Uma vez consolidada uma metodologia de avaliação baseada em padrões reconhecidos, como prescreve a Lei 8.246/91, o Tribunal terá melhores condições de avaliar a eficiência e a economicidade (inciso V, art. 3º, Lei 8.246/91), não só da gestão da APS como também de outras instituições da área de saúde que venham a ser administradas por meio de contrato de gestão.

3.9.4 Apenas como exemplo das limitações existentes, examinemos a questão da taxa de infecção hospitalar. Apesar de existir uma portaria do MS que rege o assunto (Portaria/MS nº 930, de 27.08.92), os hospitais não seguem de modo uniforme a metodologia preconizada, porque esta exige uma alteração das rotinas de trabalho e um grau de organização que certas instituições ainda não alcançaram. O estudo comparativo que juntamos às fls. 269/284, vol. I, avaliou a eficácia dos controles prescritos pelo MS, sem entrar no mérito das taxas de infecção observadas, pois estas variam, dentre outros motivos, segundo o tipo de serviço prestado. Assim, um hospital que atenda lesados medulares tende a apresentar infecção hospitalar alta, mesmo seguindo métodos rígidos de controle. Por outro lado, se o hospital presta esse serviço, mas não tem serviço de emergência, sua taxa de infecção hospitalar tende a ser menor. Independentemente do número observado, o Sarah Brasília foi avaliado como sendo o melhor do Brasil no controle de infecção hospitalar. O nome do HAL-Brasília não é citado, mas como o Hospital obteve 527 pontos na avaliação (fls. 267, vol. I), a conclusão é óbvia ao observar-se o gráfico de fls. 274 do vol. I.

3.9.5 Entendemos que os dois estudos quantitativos existentes (o de infecção hospitalar e a comparação entre o “Functional Independence Measure” - FIM do Sarah com o do “Rehabilitation Institute of Chicago, fls. 151/165 do vol. I) trazem evidências suficientes sobre a boa qualidade dos serviços prestados pelo Sarah Brasília (os estudos não abrangeram as demais unidades da Rede). O problema surge quando tentamos comparar custos, como já explicamos na seção anterior. Feitas as considerações preliminares, passemos a observar as tabelas.

3.9.6 A tabela V do Anexo II evidencia uma comparação entre o INTO e o Sarah Salvador. A principal semelhança entre as duas unidades hospitalares reside em sua atividade na área de ortopedia. De resto, o Sarah Salvador é bem maior tanto em área construída (27.243 m² vs. 11.409 m²) quanto em n° de leitos disponíveis (141 vs. 78). Apesar da inferioridade estrutural, o Instituto faz 104,62% mais consultas, 65,35% mais internações e 599,54% mais cirurgias. Para não ficarmos em números absolutos, nota-se que os médicos do INTO operam 203,64% mais dos que o do Sarah Salvador. Esse volume bem maior de produção não parece afetar em muito a taxa de infecção observada, bem inferior à do Sarah Salvador. Aqui cabe dizer que o HAL de Salvador é especializado em atendimento de lesados medulares, mas não atende emergências como o INTO. Para sustentar esse ritmo de trabalho, o Instituto teve despesa 80,96% maior do que a do seu congêneres. Observa-se também que o Sarah apresenta índices bem superiores no que se refere a exames complementares e atendimentos fisioterápicos, o que reflete sua ênfase no atendimento de reabilitação.

3.9.7 A tabela VI do Anexo II compara o Hospital Cristo Redentor ao HAL BSB. Ambos possuem n° de leitos e despesa operacional semelhantes. Vale lembrar que o HCR é um hospital geral e que os dados apresentados referem-se às diversas especialidades oferecidas pela instituição. O HCR possui 102 leitos para a traumatologia, 67 para neurologia, 43 para cirurgia geral, 16 para pediatria, 6 para saúde mental e 16 para atendimento a convênios, sem especificação de especialidade. Novamente, o Sarah exibe n°s de atendimentos fisioterápicos bem superiores. Os demais indicadores, em sua maioria, pendem a favor do HCR. O hospital gaúcho faz 182,16% mais de consultas, 47,65% mais de internações e 138,3% mais cirurgias. Os médicos do HCR fazem 110,04% mais consultas programadas e 181,53% mais cirurgias.

3.9.8 Por fim, a tabela VII do Anexo II confronta indicadores do HNSC com o consolidado da Rede Sarah. As instituições possuem n° semelhante de funcionários, mas é interessante observar que o HNSC possui 300,83% mais médicos e 111,90% mais paramédicos do que a Rede Sarah. Apesar da semelhança no n° total de funcionários, devemos levar em conta que o HNSC é um hospital de porte superior ao conjunto da Rede Sarah pois dispõe de 39,94% mais leitos disponíveis. À exceção dos atendimentos fisioterápicos, a produção do HNSC é muito superior a da Rede Sarah, chegando a 663,09% no item consultas realizadas.

3.9.9 Comparações são sempre arriscadas, mas podemos identificar uma tendência clara no sentido de os hospitais selecionados apresentarem produção superior às unidades da Rede Sarah. Uma forma mais objetiva de comparação seria por

meio de confronto entre custos, porém ainda faltam condições necessárias para tanto.

3.10 Expansão física da rede Sarah.

3.10.1 Extinta a Fundação das Pioneiras Sociais, o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais - APS, passou a administrar os bens móveis e imóveis que compunham o patrimônio da primeira, aí incluídas as instituições de assistência médica, de ensino e de pesquisa integrantes da rede hospitalar então existente, conforme disposto no § 1º, art. 2º da Lei 8.246/91.

3.10.2 A cláusula quinta do Contrato de Gestão traz o rol das unidades hospitalares a ser administradas pela Associação (fls. 04, vol. II). A relação inclui o Centro de Ginecologia Luíza Gomes de Lemos, localizado no Rio de Janeiro, e quatro outras unidades que estavam apenas em fase de projeto (parágrafo segundo da cláusula quinta do Contrato de Gestão), a saber: os hospitais de Curitiba (PR), Fortaleza (CE) e Maceió (AL), além do Centro de Reintegração do Deficiente Físico (DF).

3.10.2a No decorrer da vigência do Contrato algumas alterações foram realizadas na relação supracitada. Primeiramente, o Centro de Ginecologia foi devolvido ao MS por meio do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato (item 2.2). Mais tarde, o terreno destinado à construção do hospital em Curitiba foi devolvido à União (comentário ao subprograma 2.1.01.01, Anexo I). Por último, a construção do hospital de Maceió foi cancelada unilateralmente pela Associação (comentário ao subprograma 2.1.01.04, Anexo I). Atualmente, a rede física da APS está assim estruturada:

a) Edifício das Pioneiras Sociais, em Brasília - passou por uma grande reforma que ainda não está totalmente completa. Atualmente, além da administração da APS, abriga parte da Secretaria de Saúde do Distrito Federal;

b) Hospital SARAH, em Brasília, onde está abrigado o Centro de Tecnologia Hospitalar e de Engenharia de Reabilitação - EQUIPOS. A unidade passou por grande reforma e no momento, possui 310 leitos;

c) Centro de Reintegração do Deficiente Físico - HOSTEL, em Brasília - obra paralisada em razão de limitação de recursos;

d) Hospital Sarah Kubitschek, em Belo Horizonte/MG - passou por uma grande reforma que o converteu de hospital geral para hospital do aparelho locomotor. Atualmente, possui 40 leitos;

e) Hospital de Medicina do Aparelho Locomotor, em São Luís/MA - ficou pronto em 1993 e no momento conta com 120 leitos;

f) Hospital de Medicina do Aparelho Locomotor, em Salvador/BA - entrou em operação em 1994. No presente, tem 141 leitos disponíveis. Em Salvador também localiza-se o Centro de Tecnologia da Rede (CTRS);

g) Hospital de Medicina do Aparelho Locomotor, em Fortaleza/CE - concluída cerca de 85% da área total. Término das construções condicionado à disponibilidade de recursos.

3.10.3 Quanto à expansão da rede, a cláusula quarta do Contrato estabelece como objetivo “completar a Rede Nacional de Hospitais de Medicina do Aparelho Locomotor, nos termos do Decreto nº 95.298, de 25 de novembro de 1987”.

3.10.4 Conforme o § 1º do Decreto nº 95.298, de 25.11.87, a Rede Nacional de Hospitais da Medicina do Aparelho Locomotor seria integrada, inicialmente, pelo Hospital das Doenças do Aparelho Locomotor/SARAH, em Brasília, e pelos hospitais da mesma especialidade, a ser construídos em São Luís/MA, Salvador/BA e Curitiba/PR. Ressalte-se porém que o mencionado Decreto foi revogado pelo Decreto s/nº de 05.09.91 (DOU de 06.09.91), antes portanto da assinatura do Contrato de Gestão (27.12.91).

3.10.5 Não obstante, resta claro que a expansão da Rede Sarah está prevista legal e contratualmente, ficando limitada, no entanto, à construção das unidades que estavam previstas no Contrato de Gestão.

3.10.6 A Tabela VI a seguir oferece um panorama da evolução do nº de alguns serviços prestados pela Rede Sarah no decorrer dos anos de vigência do Contrato de Gestão e que podem ser comparados com as informações relativas às novas unidades hospitalares construídas pela Associação. Ressalte-se que a interpretação dos dados não é simples, porque diversas reformas foram realizadas tanto no Sarah/BSB quanto no Sarah/BH, o que reduziu suas capacidades de atendimento durante um certo período. Diversos outros fatores causam variação significativa no número mensal de leitos disponíveis, fazendo com que os indicadores que sofrem sua influência tenham considerável variabilidade mês a mês. Mesmo agora, à época da execução da auditoria, constatamos a desativação temporária de 66 leitos no Sarah/BSB à conta de reformas (fls. 111, vol. I).

3.10.7 As vantagens decorrentes da expansão da Rede são de difícil mensuração. Embora uma avaliação mais abrangente devesse considerar o impacto social da instalação de serviços de alto padrão em áreas desfavorecidas do País, associado ao efeito indutor de qualidade que a disseminação das técnicas utilizadas pelo Sarah pode ter localmente, limitamo-nos a observar a evolução dos serviços prestados pela Rede, o comportamento da liberação financeira realizada pelo MS e dos investimentos feitos no período de vigência do Contrato, procedendo ao confronto entre essas variáveis.

Tabela VI - Expansão dos serviços e investimentos da Rede Sarah - 1992/1996.

| Exercício | Paciente dia – média mensal | Internações | Consultas | Cirurgias | Exames Complementares | Atendimentos paramédicos | Investimento em R\$ mil | Liberação Financeira US\$ mil |
|-----------|-----------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| 1992 | 4.522 | 3.868 | 102.412 | 3.823 | 127.954 | 572.390 | ND | 47.654,8 |
| 1993 | 5.604 | 5.162 | 108.555 | 3.537 | 197.285 | 1.509.924 | ND | 66.887,7 |
| 1994 | 8.203 | 7.328 | 161.026 | 5.610 | 281.773 | 2.778.685 | 14.163,21 | 103.356,8 |
| 1995 | 7.621 | 5.850 | 139.821 | 5.024 | 311.898 | 3.229.186 | 47.280,30 | 125.113,1 |
| 1996 | 10.523 | 8.339 | 141.560 | 5.192 | 412.128 | 5.029.662 | 56.142,73 | 141.042,8 |

Fonte: fls. 124/126, 299, vol. I. Fls. 44, 52, 56/61, vol. II. Relatório de Acompanhamento, vol. IV. Relatório de Gestão do Exercício de 1995, vol. I do TC 009.422/96-0.
ND - não disponível.

3.10.8. A observação referente à não disponibilidade de dados sobre investimento nos exercícios de 1992/1993 deve-se ao fato de que a informação anual fornecida pela APS estar em valores correntes e não em moeda constante, o que traria distorções a qualquer tipo de comparação referente àquele período de alta inflação. Entretanto, a Entidade disponibilizou números agregados sobre o investimento realizado pela Rede no período em questão que chegou a R\$ 216.334.700,00 (duzentos e dezesseis milhões, trezentos e trinta e quatro mil e setecentos reais, fls. 300, vol I). Os dados da Tabela VI revelam crescimento tanto dos serviços prestados pela Rede Sarah quanto do volume de repasse realizado pela União. Para melhor análise, passemos à tabela que traz dados sobre a variação percentual desses indicadores.

Tabela VII - Variação percentual da prestação de serviços e investimentos da Rede Sarah com relação ao exercício anterior.

| Exercício | Paciente média mensal % | Internações % | Consultas % | Cirurgias % | Exames Complementares % | Atendimentos paramédicos % | Investimento % | Liberação Financeira % |
|-----------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|----------------------------|----------------|------------------------|
| 1993 | 23,93 | 33,45 | 6,00 | -7,48 | 54,18 | 163,79 | ND | 40,36 |
| 1994 | 46,38 | 41,96 | 48,34 | 58,61 | 42,83 | 84,03 | ND | 54,52 |
| 1995 | -7,09 | -20,17 | -13,17 | -10,45 | 10,69 | 16,21 | 233,82 | 21,05 |
| 1996 | 38,08 | 42,55 | 24,37 | 3,34 | 32,14 | 55,76 | 18,74 | 12,73 |
| 1996/1992 | 132,71 | 115,59 | 38,23 | 35,81 | 222,09 | 778,71 | ND | 195,97 |

Fonte: tabela VI.

ND - não disponível.

3.10.9 Ao observarmos a Tabela VII, não podemos deixar de notar a queda na prestação de alguns serviços no exercício de 1995. Esse fato é justificado pela Entidade como decorrente de reformas nas enfermarias do HAL Brasília e dos trabalhos de remodelação total do HAL Belo Horizonte para instalação de novos equipamentos e melhoria da qualidade de atendimento (Relatório de Gestão, fls. 31, vol. I, TC 009.422/96-0), já mencionadas no item 3.10.2. Chama a atenção também o crescimento do número de atendimentos paramédicos, bem acima da variação dos demais indicadores, e que, por isso, indica alteração metodológica de apuração dos dados ou de execução do serviço que entendemos deva ser objeto de exame em próxima auditoria, por envolver aspectos técnicos fora do escopo do presente trabalho.

3.10.10 Concluímos que os dados demonstram um incremento ininterrupto da liberação financeira feita pela União em favor da APS, medida em dólares norte-americanos, que chegou a 195,97% ao se comparar o exercício de 1996 com o ano inicial de vigência do Contrato. Essa informação aliada àquela referente à parcela destinada ao investimento na Rede, mais de duzentos e dezesseis milhões de reais, explica o crescimento da prestação de serviço pela Rede e demonstra o interesse da União na sustentação e expansão das atividades desenvolvidas”.

Por fim, a equipe de auditoria, com anuência da Diretora de Divisão e da titular da 4ª SECEX, apresentou a seguinte conclusão:

“Ante o exposto, com fulcro no inciso XIV, art. 3º da Lei nº 8.246/91, no inciso I, art. 43 da Lei 8.443/92 e no inciso I, art. 194 do Regimento Interno do TCU, propomos que:

I) seja determinado a 4ª SECEX que, nas contas da APS do exercício de 1997, acompanhe o cumprimento da Decisão contida na Relação nº 11/97, 2ª Câmara, Ata nº 6/97, TC 010.687/96-3 no que se refere a confecção do Plano Plurianual;

II) seja determinado à APS que:

a) adote providências com o fito de ajustar-se ao entendimento do TST, firmado em seu enunciado nº 108, com o objetivo de prevenir contenciosos futuros entre a Associação e seus empregados, com potencial risco de prejuízos aos cofres da Entidade;

b) institua contabilidade específica para os bens pertencentes ao patrimônio da União, sob sua administração;

c) passe a apresentar demonstrações consolidadas relativas aos dois grupos patrimoniais sob sua administração, os de sua propriedade e os da União;

d) passe a agregar ao custo dos serviços produzidos a parcela da depreciação proveniente dos bens imóveis da União sob sua administração, procedendo, para tanto, à reavaliação desses bens, com fundamento no §1º do art. 2º da Lei nº 8.246/91;

e) a fim de garantir maior transparência à aplicação de recursos no âmbito do Centro de Tecnologia da Rede Sarah - CTRS, adote providências com o fito de que, nas atribuições da Auditoria Interna da APS, estejam incluídas auditorias e inspeções naquela unidade;

III) seja determinado ao Exm^o Sr. Ministro da Saúde que providencie a adoção das seguintes medidas:

a) quando da fixação negociada do conjunto de indicadores relevantes a ser utilizados na avaliação de desempenho da execução de contratos de gestão no âmbito daquele Ministério, em especial no que se refere ao contrato de que trata a Lei n^o 8.246/91:

a1) elaboração de estudo sobre a adoção de índices e pesos para cada um daqueles indicadores, de modo a aperfeiçoar a avaliação do grau de realização das metas colimadas e permitir maior influência das áreas de atividade mais relevantes no resultado final da análise de desempenho;

a2) estabelecimento de indicadores e padrões a ser obedecidos quanto à remuneração e vantagens de qualquer natureza a ser percebidas pelos funcionários da Entidade;

a3) fixação de metas físico-financeiras relativas a produção de serviços e aumento da capacidade instalada (expansão da rede), permitindo planejamento de investimento e despesas de custeio, bem como a criação de um instrumento de programação financeira a ser submetido periodicamente ao Ministério da Saúde pela entidade contratada;

a4) fixação de metas quantificadas a ser atingidas anualmente pela entidade contratada com relação aos programas de execução continuada previstos no plano operacional do contrato de gestão;

a5) revisão dos indicadores e metas utilizados na avaliação da execução dos contratos de gestão, adequando-os periodicamente a alterações significativas das condições vigentes quando da sua assinatura, mediante repactuação dos índices a ser alcançados, de modo que estes possam efetivamente servir à aferição do desempenho da entidade contratada;

b) quando da assinatura de contratos de gestão no âmbito desse Ministério:

b1) estipulação do valor global a figurar em cláusula do contrato, especificando a parcela da despesa a ser executada em cada exercício, atentando para a correspondência com o plano plurianual elaborado em acordo com a entidade partícipe;

b2) criação de instrumento de programação financeira a ser submetido periodicamente ao MS pelas entidades partícipes de contrato de gestão como forma de orientar as liberações financeiras por parte do Ministério;

b3) elaboração de diagnóstico das atividades a ser administradas por meio de contrato de gestão, com o objetivo de subsidiar a definição de indicadores e o acordo sobre os respectivos índices que servirão de parâmetros para a avaliação da execução do contrato;

c) elaboração anual de avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão firmado com a APS, de acordo com do art. 3^o, XIII da Lei n^o 8.246/91;

IV) seja determinado aos Exm^o Srs. Ministros da Saúde, da Fazenda e da Administração Federal e Reforma do Estado que adotem providências para que, no prazo de noventa dias, seja regularizada a relação jurídica existente entre a Associ-

ação das Pioneiras Sociais e a União, em decorrência da extinção, em 28.12.96, do Contrato de Gestão previsto pela Lei 8.246/91;

V) seja recomendado ao Exm^o Sr. Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado que providencie a elaboração de estudo sobre a inclusão do procedimento de reavaliação dos bens imóveis entre as atribuições do liquidante de órgãos e entidades que venham a ser extintas em decorrência de inclusão no Programa Nacional de Publicização, com vistas a uma melhor avaliação dos custos dos serviços e bens produzidos pelas organizações sociais que vierem a administrá-los;

VI) quando da revisão das disposições contidas na IN/TCU n^o 12/96, seja estudada a inclusão de duas outras alíneas no inciso III, art. 22 daquele normativo, que trata dos títulos específicos que devem constar do Relatório do Controle Interno, requerendo análise e avaliação relativas a:

a) transferências e recebimentos de recursos mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio e contribuição, destacando, dentre outros aspectos, a observância às normas legais e regulamentos pertinentes, a correta aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos colimados;

b) regularidade dos processos de aquisição e contratação quanto à obediência aos princípios básicos previstos no caput do art. 3^o da Lei n^o 8.666/93, referentes à Entidade regida pela Lei n^o 8.246/91;

VII) seja esclarecido à APS que o Plano Plurianual das atividades da Associação, previsto nos incisos XII e XIV, art. 3^o da Lei n^o 8.246/91 e no subprograma 1.1.01.03 do Plano Operacional do Contrato de Gestão, deve estabelecer, para cada uma das unidades da Rede, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração para o gasto com investimento e despesas relativas aos programas de execução continuada. Para esse fim, as diretrizes devem conter orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos durante o período, com vistas a alcançar os objetivos da Entidade. Os objetivos devem discriminar os resultados que se pretende alcançar com a execução das ações da Entidade, com vistas à superação das dificuldades diagnosticadas. As metas devem ser a tradução quantitativa dos objetivos;

VIII) seja determinada a juntada dos presentes autos às contas da Associação das Pioneiras Sociais relativas ao exercício de 1997”.

É o Relatório.

VOTO

Submeto à consideração deste Plenário os resultados da auditoria realizada na Associação das Pioneiras Sociais - APS com o objetivo de efetuar o acompanhamento previsto no inciso XIV, do art. 3^o, da Lei n^o 8.246, de 22.10.91.

A referida lei autorizou o Poder Executivo “a instituir o Serviço Social Autônomo ‘Associação das Pioneiras Sociais’, pessoa jurídica de direito privado sem

fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público”.

A Associação das Pioneiras Sociais veio a ser instituída com o Decreto nº 371, de 20.12.91, e para operacionalização do disposto na Lei nº 8.246/91 foi celebrado, em 27.12.91, um Contrato de Gestão entre a APS e a União, cuja Cláusula Décima estipula que:

“O presente CONTRATO DE GESTÃO vigorará pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data de sua assinatura, sendo automaticamente prorrogado por iguais e sucessivos períodos, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei nº 8.246/91” (grifei).

Conforme assinalado pela equipe de auditoria, a parte final da Cláusula Décima do Contrato de Gestão está em desacordo com a Lei nº 8.246/91, que no inciso XIV do art. 3º estabelece:

“XIV – o Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão durante o seu desenvolvimento e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir falhas ou irregularidades que identificar, incluindo, se for o caso, a recomendação do afastamento de dirigentes ou da rescisão, pelo Ministério da Saúde, do referido contrato, que somente será renovado se a avaliação final da execução do plano plurianual demonstrar a consecução dos objetivos preestabelecidos” (grifei).

Por outro lado, saliento que o disposto no inciso III, do art. 3º, da citada lei, não autoriza a renovação automática que foi introduzida no Contrato de Gestão. O referido dispositivo legal prescreve que:

“III – observado o disposto nesta Lei, o Ministério da Saúde e a Secretaria da Administração Federal definirão os termos do contrato de gestão, que estipulará objetivamente prazos e responsabilidades para sua execução e especificará, com base em padrões internacionalmente aceitos, os critérios para avaliação do retorno obtido com a aplicação dos recursos repassados ao Serviço Social Autônomo ‘Associação das Pioneiras Sociais’, atendendo ao quadro nosológico brasileiro e respeitando a especificidade da entidade” (grifei).

À vista dos dispositivos acima reproduzidos, verifica-se que a exigência constante do texto legal – renovação condicionada ao resultado da avaliação – não foi inserida no Contrato de Gestão, havendo tão-somente a previsão de prorrogação automática, que ocorreu de fato ao término do prazo inicialmente ajustado.

Entendo ser necessário alertar o Ministério da Saúde e a direção da Associação das Pioneiras Sociais que, doravante, a renovação do contrato deverá ser condicionada à avaliação final prevista no inciso XIV, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91.

A despeito de eventuais dúvidas sobre a validade do dispositivo contido no contrato autorizando a prorrogação automática, discordo da opinião manifestada pela equipe de auditoria no que diz respeito aos repasses de recursos do Ministério da Saúde à APS após 28.12.96 não terem amparo legal, posto que as transferências

realizadas estavam formalmente autorizadas nas leis orçamentárias anuais em dotações específicas para esse fim.

O Ministério da Saúde, durante todo o prazo de execução do contrato, não promoveu o acompanhamento previsto na Lei nº 8.246/91, realizando apenas uma tentativa que não foi adiante no ano de 1993. O Poder Público perdeu com isso uma excelente oportunidade de testar na prática uma nova experiência, deixando de acumular conhecimentos que hoje com o apregoado Programa Nacional de Publicização seriam de suma importância. A interação entre o Ministério e a APS, fator indispensável para validar esse novo modelo de gestão, não ocorreu. Na realidade, a APS não teve durante todo o período de execução do contrato nenhuma assistência do Ministério da Saúde.

A Administração Pública não pode se limitar a repassar recursos, é preciso instituir mecanismos que assegurem a consecução dos objetivos preestabelecidos. Um contrato de gestão não pode e nem deve ser uma mera declaração de intenções, como bem demonstrou a equipe de auditoria nos comentários feitos a respeito do tema. É essencial que, no Plano Plurianual das atividades da Associação, as diretrizes, objetivos e metas sejam claramente definidos e particularizados para cada uma das unidades da Rede.

Entendo que as sugestões apresentadas, com vistas ao aperfeiçoamento dos futuros contratos de gestão, são em sua maioria apropriadas e se forem observadas pelo Ministério da Saúde dotarão o órgão de instrumentos mínimos para o acompanhamento e avaliação de contratos da espécie. No entanto, deixo de acolher a sugestão no sentido de que seja determinada a inclusão de cláusula estipulando o valor global e a parcela da despesa a ser executada em cada exercício, uma vez que sendo os recursos provenientes do Orçamento da União essa cláusula seria, a meu ver, ineficaz, pois cabe ao Congresso Nacional dispor sobre os orçamentos anuais.

No que concerne à proposição relacionada com o estabelecimento, no contrato de gestão, de indicadores e padrões para nortear a fixação de remuneração, entendo que a determinação deve ser extensiva à remuneração dos membros da Diretoria. Embora a competência para fixar a remuneração dos empregados seja da Diretoria e a dos membros desta seja do Conselho de Administração, acredito que os parâmetros para fixá-las devam ser definidos com a participação do Ministério da Saúde. É bom lembrar que em 1996 a despesa de pessoal da APS foi de R\$ 75,3 milhões, correspondendo a 46,3% do montante repassado pelo Ministério no exercício.

Com relação à determinação sugerida no que se refere à confecção do Plano Plurianual, esclareço que na prestação de contas da APS do exercício de 1997, está inserida cópia do referido Plano para o período de 1997 a 2000, aprovado pelo Conselho de Administração da Entidade no decorrer deste ano, sendo assim, ante esse fato superveniente, torna-se dispensável a medida proposta.

Quanto ao registro da contratação, a partir do segundo semestre de 1995, de firma de auditoria independente para a realização de auditoria interna no Centro de Tecnologia da Rede Sarah – CTRS, parece-me, a princípio, uma

disfunção, haja vista que a Associação tem em sua estrutura organizacional unidade específica para o desempenho das funções de auditoria interna. Por isso, entendo que se deva solicitar a remessa de cópias dos contratos firmados para a realização de auditorias internas no CTRS, bem como justificativas para as contratações de firmas de auditoria independente.

Outras questões muito importantes abordadas pela equipe de auditoria são as relativas ao prazo para apresentação das contas e ao parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão. Os incisos XII e XIII do art. 3º da Lei nº 8.246/91 estabelecem que:

“XII – o Serviço Social Autônomo ‘Associação das Pioneiras Sociais’ apresentará anualmente ao Ministério da Saúde e ao Tribunal de Contas da União, até 31 de janeiro de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do plano no exercício findo, com a prestação de contas dos recursos públicos nele aplicados, a avaliação do andamento do contrato e as análises gerenciais cabíveis;

XIII – no prazo de trinta dias, o Ministério da Saúde apresentará parecer sobre o relatório do Serviço Social Autônomo ‘Associação das Pioneiras Sociais’ ao Tribunal de Contas da União, que julgará a respectiva prestação de contas e, no prazo de noventa dias, emitirá parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão”.

Diferentemente do ponto de vista defendido pela equipe de auditoria, entendendo que a Lei Orgânica deste Tribunal (Lei nº 8.443/92) não revogou os incisos retro transcritos da Lei nº 8.246/91, pois nenhuma das condições previstas no § 1º, do art. 2º, do Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro) está presente. Segundo o referido dispositivo legal, “*A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior*”. Ademais, na Lei nº 8.443/92 não há dispositivo específico acerca de prazo para apresentação de contas.

Assim sendo, a Associação das Pioneiras Sociais deve ser alertada de que o prazo para apresentação de suas contas ao Ministério da Saúde e ao Tribunal é o indicado no inciso XII, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91 ou seja 31 de janeiro de cada ano. De igual modo, deve-se esclarecer ao Ministério da Saúde que ele terá de enviar ao Tribunal, no prazo de trinta dias, parecer sobre as contas prestadas pela APS, de acordo com o inciso XIII do mesmo artigo.

Cabe destacar, ainda, que, no citado inciso XIII, foi atribuída ao Tribunal a obrigatoriedade de, no prazo de noventa dias contados da remessa do parecer do Ministério da Saúde, emitir parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão. Conforme ressaltado pela equipe de auditoria, a manifestação do Tribunal sobre as contas da Associação das Pioneiras Sociais tem sido feita de forma global, inexistindo um pronunciamento em separado sobre a execução do multicitado contrato.

Não obstante inexista definição especial dos mecanismos a serem utilizados pelo Tribunal para realizar o acompanhamento do Contrato de Gestão firmado entre

a APS e a União, a execução do contrato tem sido acompanhada por meio das prestações de contas e de auditorias realizadas anualmente. Durante o período de 1992 a 1997, apenas em um exercício o Tribunal não realizou auditoria visando à fiscalização de que trata a Lei nº 8.246/91.

De modo geral, os subprogramas que compõem o Plano Operacional anexo ao Contrato de Gestão foram em sua maioria cumpridos ou tiveram seus objetivos parcialmente atendidos, conforme salientou a equipe de auditoria em tópico específico, reproduzido integralmente no Relatório que antecede este Voto. As causas para o atraso verificado na consecução de alguns subprogramas não podem ser atribuídas exclusivamente à Direção da APS. Caso o Ministério da Saúde tivesse exercido a supervisão que lhe compete, é bem possível que os resultados alcançados fossem mais expressivos, especialmente os relativos ao 4º objetivo do contrato: “*gerar estatísticas confiáveis que permitam avaliar a qualidade e os custos dos serviços desenvolvidos em sua Rede Hospitalar*”.

Dos quatro objetivos do contrato de gestão, o acima citado foi o que apresentou pior desempenho. O sistema de apuração de custos desenvolvido pela Entidade ainda tem muitas limitações e não foi possível a geração de padrões e estatísticas confiáveis com vistas ao controle e avaliação.

Por fim, cumpre salientar que as prestações de contas da Associação das Pioneiras Sociais relativas aos exercícios financeiros de 1996 e 1997 ainda estão sendo instruídas na 4ª SECEX. Creio ser de todo oportuno determinar àquela Unidade Técnica que priorize o exame desses processos.

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

DECISÃO Nº 102/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº: TC 012.099/97-0
2. Classe de Assunto: V- Relatório de Auditoria
3. Responsável: Aloysio Campos da Paz Júnior, Diretor Presidente
4. Entidade: Associação das Pioneiras Sociais
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. determinar ao Ministro de Estado da Saúde e à direção da Associação das Pioneiras Sociais - APS que, doravante, na renovação do contrato de gestão, firmado entre a União e a APS, deverá ser observada a condicionante contida no inciso XIV, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91, ou seja, a renovação somente deverá ser feita se a avaliação final da execução do plano plurianual demonstrar a consecução dos objetivos preestabelecidos;

1. Publicada no DOU de 08/04/1999

8.2.determinar, ainda, ao Ministro de Estado da Saúde que adote providências com vistas ao fiel cumprimento do prazo estipulado no inciso XIII, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91, para remessa a este Tribunal do parecer sobre o relatório circunstanciado sobre o cumprimento do contrato de gestão, que a Associação das Pioneiras Sociais deverá apresentar ao Ministério até 31 de janeiro de cada ano;

8.3. recomendar ao Ministro de Estado da Saúde a adoção de medidas no sentido de que, quando da fixação negociada do conjunto de indicadores relevantes a serem utilizados na avaliação de desempenho da execução de contratos de gestão no âmbito daquele Ministério, em especial no que se refere ao contrato de que trata a Lei nº 8.246/91, os responsáveis daquele Ministério atentem para a viabilidade de serem tomadas as seguintes medidas:

a) elaboração de estudo sobre a adoção de índices e pesos para cada um dos indicadores de desempenho, de modo a aperfeiçoar a avaliação do grau de realização das metas fixadas e permitir maior influência das áreas de atividade mais relevantes no resultado final da análise de desempenho;

b) estabelecimento de indicadores e padrões a serem obedecidos quanto à remuneração e vantagens de qualquer natureza atribuíveis aos empregados da Entidade e aos seus diretores;

c) fixação de metas físico-financeiras relativas à produção de serviços e aumento da capacidade instalada (expansão da rede), permitindo planejamento de investimento e despesas de custeio, bem como a criação de um instrumento de programação financeira a ser submetido periodicamente ao Ministério da Saúde pela entidade contratada;

d) fixação de metas quantificadas a serem atingidas anualmente pela entidade contratada com relação aos programas de execução continuada previstos no plano operacional do contrato de gestão;

e) revisão dos indicadores e metas utilizados na avaliação da execução dos contratos de gestão, adequando-os periodicamente a alterações significativas das condições vigentes quando da sua assinatura, mediante repactuação dos índices a serem alcançados, de modo que estes possam efetivamente servir à aferição do desempenho da entidade contratada;

f) elaboração de diagnóstico das atividades a serem administradas por meio de contrato de gestão, com o objetivo de subsidiar a definição de indicadores e o acordo sobre os respectivos índices que servirão de parâmetros para a avaliação da execução do contrato;

8.4. recomendar ao Ministro do Orçamento e Gestão que providencie a elaboração de estudo sobre a inclusão do procedimento de reavaliação dos bens imóveis entre as atribuições de liquidantes de órgãos e entidades que venham a ser extintas em decorrência do Programa Nacional de Publicização, com vistas a uma melhor avaliação dos custos dos serviços e bens produzidos pelas organizações sociais que vierem a administrá-los;

8.5. determinar ao Diretor-Presidente da Associação das Pioneiras Sociais a adoção de providências no sentido de que:

a) seja fielmente observado o prazo previsto no inciso XII, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91 (31 de janeiro de cada ano) para apresentação ao Ministério da Saúde e a este Tribunal do relatório indicado no citado dispositivo legal;

b) o Plano Plurianual das atividades da Associação, previsto nos incisos XII e XIV, do dispositivo legal citado no item anterior e no subprograma 1.1.01.03 do Plano Operacional do Contrato de Gestão, contemple, para cada uma das unidades da Rede, as diretrizes, objetivos e metas da administração para os gastos com investimentos e despesas relativas aos programas de execução continuada, devendo as metas ser a tradução quantitativa dos objetivos;

c) sejam os procedimentos administrativos ajustados ao entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, firmado em seu Enunciado nº 108, com o objetivo de prevenir a autuação pelo órgão federal de fiscalização do trabalho, a exemplo do ocorrido em 1996 no Hospital do Aparelho Locomotor de Belo Horizonte;

d) sejam instituídos registros específicos para os bens pertencentes ao patrimônio da União, sob sua administração, de modo que a parcela de depreciação proveniente desses bens, os quais devem ser previamente reavaliados, passe a ser agregada ao custo dos serviços produzidos;

e) adote providências com vistas a completar a implementação dos subprogramas vinculados ao quarto objetivo previsto no contrato de gestão;

8.6. solicitar ao Diretor-Presidente da Associação das Pioneiras Sociais que envie a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, cópias dos contratos firmados, a partir do segundo semestre de 1995, com empresas de auditoria independente para realização de auditorias internas no Centro de Tecnologia da Rede Sarah – CTRS, bem como justificativas para as contratações, haja vista que a Associação tem uma unidade específica de auditoria interna em sua estrutura organizacional;

8.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX que analise, oportunamente, relativamente à prestação de contas da Associação das Pioneiras Sociais, a conveniência de introduzir nos itens relativos ao Relatório do Controle Interno a necessidade de pronunciamento sobre:

a) transferências e recebimentos de recursos mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio e contribuição, destacando, dentre outros aspectos, a observância às normas legais e regulamentos pertinentes, a correta aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos colimados;

b) regularidade dos processos de aquisição e contratação quanto à obediência aos princípios básicos previstos no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93, referentes à Entidade instituída em conformidade com a Lei nº 8.246/91;

8.8. encaminhar cópias desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, aos Senhores Ministros da Saúde, da Fazenda e do Orçamento e Gestão, bem como à Direção Geral da Associação das Pioneiras Sociais, para conhecimento;

8.9. determinar à 4ª SECEX que adote providências com vistas a agilizar a análise das prestações de contas da Associação das Pioneiras Sociais relativas aos exercícios financeiros de 1996 e 1997, que se encontram ainda em instrução, atendendo para a obrigatoriedade de emissão de parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão, prevista no inciso XIV, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91;

8.10. determinar a juntada deste processo às contas da Associação das Pioneiras Sociais relativas ao exercício de 1997.

SUDAM/BASA - AUDITORIA OPERACIONAL NO FINAM

Auditoria Operacional

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-008.881/95-2 (c/2 volumes)

Natureza: Auditoria Operacional na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e no Banco da Amazônia S.A. – BASA, instituições condutoras das operações do Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM.

Interessado: Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Ementa: Auditoria Operacional realizada no Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM, administrado pela SUDAM e operado pelo BASA, abrangendo os períodos de 1974 a 1987 e de 1994 até junho de 1996. Verificação de diversas falhas relativas à aprovação de projetos, liberação de recursos, fiscalização e acompanhamento dos investimentos. Precariedade nos controles das atividades relativas à operacionalização. Aprovação indiscriminada de projetos. Longa permanência de projetos no sistema. Concentração de projetos no setor agropecuário. Ineficácia das ações de ressarcimento dos recursos malversados. Reduzido nível de conclusão de projetos. Ausência de realizações de leilões especiais, comprometendo a credibilidade do Fundo, como também, causando-lhe prejuízos financeiros. Alta remuneração recebida pelo agentes administrador e operador do Fundo. Edição de normas infralegais de operacionalização de Fundo desfavoráveis. Inexistência de indicadores que permitam ao agente administrador auferir os benefícios advindos com a execução dos projetos. Audiência prévia dos responsáveis. Análise das justificativas. Apreciação excepcional, em sede de auditoria operacional, de questões ligadas à legalidade. Determinações. Recomendações. Constituição de processos apartados. Encaminhamento de cópias aos órgãos envolvidos e ao interessado. Junta- da às contas.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do Relatório de Auditoria Operacional Complementar realizada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia- SUDAM e no Banco da Amazônia S.A . – BASA, instituições gestoras do Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM, abrangendo os períodos de 1974 a 1987 e de 1994 a junho de 1996, em cumprimento à Decisão nº 320/95 – Plenário, com vistas a atender, na íntegra, solicitação requerida pela Comissão de Fiscalização e Controle do Senado

Federal, uma vez que a operacionalização do FINAM, no período de 1988 a 1992, já foi matéria de deliberação desta Corte (Decisão n.º 610/96 – Plenário).

2. Os trabalhos realizados pela equipe de auditoria abordam questões acerca da adequação e regularidade dos repasses feitos pelo Tesouro Nacional ao Fundo, dos procedimentos de análise e aprovação de cartas-consultas e de projetos, liberação e fiscalização dos recursos, apresentando um diagnóstico complementar da operacionalização do Fundo.

3. A equipe de auditoria ressalta as dificuldades encontradas na obtenção tempestiva dos dados e informações junto aos órgãos auditados. Algumas informações só foram disponibilizadas pela SUDAM três meses após a realização dos trabalhos de campo. As razões apontadas para os atrasos foram: o período de abrangência dos trabalhos, que retroagiu à data de criação do Fundo; ocorrência de incêndio no banco de dados do Fundo em 1989; ocorrência de inundação na instalação da SUDAM em 1990, comprometendo seus arquivos; e a informatização atual do sistema, a qual somente abrangeu o período posterior a 1991.

4. Relatarei, a seguir, os principais achados apresentados no relatório de auditoria em exame, elaborado no âmbito da 5ª SECEX.

O SISTEMA FINAM

5. O Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM, instituído pelo Decreto-lei n.º 1.376/74, é composto por recursos provenientes das parcelas dedutíveis do Imposto de Renda devido pelas pessoas jurídicas – até 24% de um total de 40% da dedução do Imposto de Renda devido – como incentivos fiscais à iniciativa privada. Esses recursos destinam-se à implantação de novos empreendimentos na Amazônia Legal e à reformulação ou ampliação de projetos existentes.

6. Com o advento da Lei n.º 8.167, de 16.01.91, regulamentada pelo Decreto n.º 101/91, todos os recursos ingressados no Fundo passaram a ser aplicados sob a forma de subscrição de debêntures conversíveis ou não em ações, de emissão das empresas beneficiárias. Estabelece a mencionada Lei que a conversão dessas debêntures em ações ocorrerá no percentual mínimo de 70% e máximo de 75%, para negociação futura. O percentual restante (mínimo de 25% e máximo de 30%) não poderá ser convertido em ações, constituindo aporte direto de recursos financeiros ao Fundo.

7. Para as debêntures conversíveis (art. 5º, parágrafo 1º, Decreto n.º 101/91), a conversão somente se dará:

a) após o projeto ter entrado em operação, reconhecida em ato declaratório específico expedido pelo dirigente da Superintendência Regional, publicado no Diário Oficial da União; e

b) em ações preferenciais sem direito a voto, observada a legislação das sociedades por ações;

8. O ato declaratório somente poderá ser expedido quando o projeto aprovado atender, pelo menos, a uma das seguintes condições:

a) 50% da receita operacional prevista;

- b) 50% da produção projetada; ou
- c) 75% da implantação das inversões fixas aprovadas.

9. Essas debêntures, no que se refere a prazos, encargos e garantias, deverão apresentar as seguintes características:

- a) serem nominativas em favor do FINAM, sendo as não conversíveis transferíveis;
- b) renderem juros de 4% ao ano, pagáveis de doze em doze meses e calculados sobre o valor do principal corrigido;
- c) terem valores do principal corrigidos monetariamente com base nos índices de variação do TJLP;
- d) terem prazo de carência equivalente ao prazo de implantação do projeto, conforme consta do parecer da Secretaria Executiva, aprovado pelo Conselho Deliberativo da SUDAM- CONDEL, podendo ser prorrogado em períodos de até doze meses pelo referido Conselho, desde que consubstanciado em parecer técnico;
- e) terem vencimento de, no mínimo, cinco anos e, no máximo, oito anos;
- f) serem resgatadas, caso tenha vencido o prazo para conversão;
- g) serem amortizadas, semestralmente, após o período de carência;
- h) serem convertidas em ações no prazo máximo de 1 (um) ano a contar do início da operação do projeto;
- i) serem emitidas por escritura pública ou particular; e
- j) terem garantia flutuante ou real (redação com as alterações promovidas pela MP 1.614-18, de 29.04.98 e suas reedições, atualmente, MP 1.740-28/99).

10. O Conselho Deliberativo da SUDAM – CONDEL, composto de representantes dos Estados da Amazônia Legal, de Ministérios, da SUDAM, do BASA, além de representantes das classes produtoras e trabalhadoras, tem por objetivos e responsabilidades:

- a) aprovar o Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA, que servirá para estabelecer os rumos e prioridades dos projetos incentivados;
- b) aprovar os projetos encaminhados e apreciados pela SUDAM;
- c) aprovar as solicitações de empresas beneficiadas do FINAM quanto às alterações do controle acionário, ampliação, reformulação ou redução das metas do projeto original;
- d) aprovar a concessão de Certificado de Empreendimento Implantado – CEI;
- e) aprovar o cancelamento de projetos beneficiados com recursos do FUNDO;
- f) autorizar a saída de empresas do sistema; e
- g) expedir resoluções normatizando a atuação do FINAM, SUDAM e BASA.

11. É de competência da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia –SUDAM, autarquia federal que atua como agente administrador do Fundo, analisar e aprovar projetos para aplicação dos recursos incentivados, acompanhar e fiscalizar a execução desses projetos, e, ainda, autorizar a liberação dos recursos pelo Banco da Amazônia S.A. – BASA, agente operador do Fundo, a quem cabe

liberar os recursos aos projetos e administrar sua carteira de títulos, composta, como já mencionado, de ações e debêntures.

12. Cabe também ao BASA emitir Certificado de Investimento-CI ao optante pelo FINAM, correspondente ao valor destinado ao Fundo, recolhido mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais-DARF, negociável em leilões especiais, promovidos por aquela instituição financeira e supervisionados pela Comissão de Valores Mobiliários-CVM, o qual pode ser trocado por ações das empresas incentivadas com recursos do FINAM.

13. Como agente administrador do FINAM, o art. 24 da Lei nº 8.167/91 assegura à SUDAM a remuneração de 3,5% sobre cada liberação às empresas, valor esse destinado ao custeio das atividades de pesquisa e promoção relacionadas com as regiões beneficiadas com os incentivos e de análise, acompanhamento e fiscalização dos projetos. Ao BASA são asseguradas duas remunerações, uma equivalente a 3% do valor anual do patrimônio líquido do Fundo, para administrar a carteira de títulos e outra de 1,5%, calculada sobre o valor de cada liberação de recursos pelo Fundo, para custeio das atividades de pesquisa e promoção.

14. Os recursos do FINAM são aplicados em projetos privados, podendo essa aplicação ocorrer de duas formas: a) em projetos do próprio optante instalados na Amazônia Legal, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.167/91, limitado a 70% de suas opções, desde que comprovem, antecipadamente à aprovação dos projetos, se enquadrarem na hipótese que autoriza tal aplicação, salvo nas situações de excepcionalidades previstas na MP 1.614-18/98 e suas reedições; b) em projetos de terceiros, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.167/91.

15. Os repasses dos recursos pelo Tesouro Nacional ao FINAM baseiam-se em informações processadas pelo Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO. Esses repasses deverão ocorrer no prazo máximo de 15 (quinze) dias, sob pena de incidência de correção monetária, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 3º da Lei nº 8.167/91.

16. A individualização e a globalização das opções efetivadas em cada ano-base ao Fundo só são apuradas pela Secretaria da Receita Federal-SRF, quando do processamento pelo SERPRO das declarações de ajuste anual dos optantes, o que vem ocorrendo com atrasos de, em média, dois anos e meio, conforme verificou a equipe de auditoria.

17. Dispõe o Relatório que a análise dos dados mais atualizados, quando da época dos trabalhos de campo – anos-base de 1990, 1991 e 1992 – indicava um repasse a menor para o FINAM de 42.000.000 UFIRs. Notícia, ainda, que esses repasses estão sendo realizados de forma intempestiva e sem as correções previstas em lei. Ressalta, no entanto, que este Tribunal ao prolatar a Decisão nº 610/96-Plenário, determinou à 5ª SECEX que analisasse os procedimentos implementados pela Secretaria da Receita Federal e Secretaria do Tesouro Nacional - STN para regularizar as mencionadas ocorrências, matéria a ser apreciada no TC 003.287/97-1, no qual consta informação no sentido de que a SRF já solicitou à STN a regularização dessa situação.

18. Ainda no que tange à transferência de recursos, aponta o Relatório divergências entre os valores consignados nos controles da SUDAM, como relativos às liberações autorizadas ao agente operador, e aqueles apresentados pelo BASA, como liberados no período de 1975 a junho de 1996, evidenciando que aquela instituição financeira liberou valores elevadamente superiores aos que efetivamente lhe foi autorizado (fls.35, 181/184).

19. Após concluído, o empreendimento será fiscalizado para verificar se o estágio de produção ou operação está de acordo com as metas previstas por ocasião da aprovação do projeto. Havendo parecer favorável, o CONDEL autorizará a emissão do Certificado de Empreendimento Implantado – CEI, conforme estabelece o art. 48 da Resolução nº 7.077/91. Expedido o referido certificado e estando a empresa em situação econômico-financeira favorável, suas ações, subscritas na carteira de títulos do Fundo, podem ser leiloadas.

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DAS CARTAS-CONSULTAS E PROJETOS E LIBERAÇÃO DE RECURSO.

20. Os procedimentos atuais para apresentação, análise e aprovação das cartas-consultas e projetos estão parametrizados nas Resoluções/CONDEL/SUDAM nºs 7.077/91 e 7.479/92. A Resolução nº 7.479/92 aprovou a obrigatoriedade de apresentação de estudo prévio ou carta-consulta para projetos novos que pretendam beneficiar-se dos recursos do FINAM. A carta-consulta tem validade de 30 (trinta) dias, e deve conter sucintamente, entre outros, os objetivos do projeto, localização e estimativa das inversões com caracterização das fontes de financiamento. Após aprovação da carta-consulta, a empresa interessada deve apresentar o projeto completo para ser avaliado detalhadamente, tanto sob o aspecto sócio-econômico quanto ao jurídico, e, recebendo parecer favorável, será submetido à aprovação do Conselho Deliberativo da SUDAM - CONDEL. Ressalta a equipe a inexistência de qualquer normativo definindo o perfil funcional dos servidores responsáveis pelas análises das cartas-consultas e projetos, e que o regimento interno da Superintendência estabelece apenas as atribuições dos órgãos envolvidos nessas análises (fls. 38/39, 44/45).

21. No que tange, ainda, à aprovação de projeto, identificou a equipe de auditoria que, em 1991, a SUDAM aprovou o projeto ALUNORTE – Alumina do Norte do Brasil S/A, no valor de US\$ 126.550.000,00 (cento e vinte e seis milhões, quinhentos e cinquenta mil dólares), com recursos vinculados ao art. 5º da Lei nº 8.167/91, correspondente a 57% do orçamento anual médio do FINAM. Esse empreendimento, apesar de representar riscos para a saúde financeira do Fundo, e de não ter recebido, até a presente data, qualquer aporte financeiro do Fundo, foi aprovado sob influência política, prática que se mostra danosa ao sistema, vez que, para aprovação de projetos pelo CONDEL/SUDAM, deveria prevalecer a análise técnica.

22. Aprovado o empreendimento pelo CONDEL, as liberações de recursos do Fundo só começarão a ocorrer após comprovado, por meio de fiscalização, a

realização de pelo menos 20% dos investimentos fixos projetados no cronograma físico-financeiro aprovado para início da implantação do projeto. Até a expedição da Portaria /SUDAM nº 16.512, de 04.03.94, os critérios para liberação de recursos ocorriam de forma subjetiva. Além de normatizar os procedimentos de liberação de recursos, esse dispositivo instituiu, também, um Grupo de Assessoramento ao Superintendente, composto pelo Superintendente Adjunto de Operações, um Assessor do Superintendente, Procurador-Geral e seu Assistente, Diretor-Geral e seus Assistentes e Diretores das Divisões de Liberação e Avaliação, de Programação e Orçamento e de Acompanhamento de Projetos Agropecuários, Industriais e Serviços Básicos do Departamento de Administração de Incentivos, com vistas à implementação dos critérios nela fixados.

23. A Portaria/SUDAM nº 16.512/94 fixou, para os recursos vinculados ao art.5º da Lei nº 8.167/91, critérios de alocação de recursos priorizando as empresas beneficiárias segundo o grau de execução física atingido por seus projetos. Os critérios estabelecidos pela referida Portaria foram:

I- empresas incentivadas pelo art. 5º da aludida Lei: dos recursos disponíveis, 30% serão alocados em projetos com mais de setenta por cento de implantação, 30% em projetos que apresentarem implantação entre cinquenta e setenta por cento e 40% para aqueles com implantação entre vinte por cento e cinquenta por cento, considerando adicionalmente o nível de inversões fixas aprovadas, o limite mínimo e máximo do valor a liberar, e, ainda, a localização do empreendimento, estando essas liberações limitadas a até três parcelas anuais;

II- empresas incentivadas pelo art. 9º da Lei nº 8.167/91: terão os recursos alocados de acordo com a apresentação dos documentos pertinentes, o limite de absorção desses recursos (estabelecidos no cronograma de execução, aprovado pelo CONDEL) e a ordem cronológica de entrada no protocolo da SUDAM dos documentos comprobatórios das opções em favor das empresas beneficiárias das aplicações;

III- empresas incentivadas pelo art. 5º e 9º da Lei nº 8.167/91: a distribuição de recursos observará a proporcionalidade entre as duas fontes, estabelecida no cronograma de execução aprovado.

24. Cada parcela de recursos liberada deverá coincidir com a implantação das etapas previstas no cronograma físico-financeiro, sendo que, para a liberação processada com base no precitado art.5º, a empresa beneficiária deverá emitir, em troca do montante recebido, debêntures, conversíveis ou não em ações, enquanto para as liberações processadas com base no art.9º a empresa beneficiária deverá emitir ações que permanecerão sob custódia do banco operador até o início da operação do projeto, quando então retornarão para os acionistas do empreendimento .

25. Dependendo das prioridades setoriais e espaciais estabelecidas pela SUDAM, o empreendimento poderá receber contrapartida do FINAM de 50%, 40% ou 30%, destinando-se exclusivamente à cobertura de inversões fixas, conforme estabelece a Resolução nº 7.077/91, alterada pela Resolução nº 7.763/93, ambas do CONDEL. Enquadram-se na faixa “A” (contrapartida de 50% do FINAM), art. 31

da Res. 7.763/93, os projetos de investimento que, preliminarmente, contemplem as atividades econômicas de interesse para o desenvolvimento da Amazônia Legal enumeradas no art. 83 da Res. nº 7.077/91 e que atendam a um ou mais dos seguintes itens:

- 1 - atividade agrícola, atestada por órgãos especializados, com ênfase em culturas passíveis de aproveitamento industrial;
- 2 - pecuária de grande, médio e pequeno portes;
- 3 - avicultura, aquíicultura;
- 4 - agroindústria, inclusive a construção de silos e armazéns, quando integrantes do empreendimento;
- 5 - produção de insumos agrícolas e pecuários;
- 6 - industrialização da produção agropecuária ou extrativa regional;
- 7 - bio-indústria que contemple a produção de fármacos, cosméticos, pesticidas e insumos alimentícios de origem biológica;
- 8 - madeira para produção de papel-celulose, produtos químicos, painéis sólidos e reconstituídos, e produtos para construção civil;
- 9 - consolidação, diversificação ou verticalização dos pólos mineral, metalúrgico e mecânico;
- 10 - indústria moveleira, oleiro-cerâmica, confecções, calçados de couros e peles;
- 11 - indústria naval;
- 12 - fabricação ou montagem de veículos, máquinas ou equipamentos, inclusive de informática, observados os processos produtivos básicos;
- 13 - captura e industrialização do pescado;
- 14 - turismo;
- 15 - florestamento e reflorestamento;
- 16 - energia (produção, transmissão, transformação e/ou distribuição);
- 17 - sistemas energéticos baseados em fontes alternativas;
- 18 - transporte (hidroviário e dutoviário);
- 19 - comunicações;
- 20 - consolidação e especialização do parque industrial na Zona Franca de Manaus.

26. Enquadram-se na faixa “B” (contrapartida de 40% do FINAM) - art. 32 da Res. nº 7763/93, os projetos de investimentos não contemplados na faixa “A” e que, localizados em áreas ou distritos industriais, agropecuários ou de exploração específica e assemelhados nos Estados do Acre, Roraima, Rondônia, Amapá e Tocantins, se dediquem a uma ou mais das atividades restantes, mencionadas no art. 83 da Res. nº 7077/91, excluídas as constantes dos itens VIII e XI, observada a norma do parágrafo 4º do mesmo artigo e desde que respeitadas as condições de preservação ambiental.

27. Enquadram-se na faixa “C” (contrapartida de 30% do FINAM) - art. 33 da Res. nº 7763/93, os projetos não incluídos nas faixas A ou B e que, na Amazônia Legal, objetivem a uma das atividades restantes enumeradas no art. 83 da Res. nº

7077/91, excluídas as constantes dos itens VIII e XI, observada a norma do parágrafo 4º do mesmo artigo.

28.Há, segundo o Relatório, uma concentração dos projetos em implantação recebendo a contrapartida máxima permitida (50%), o que implica em comprometimento de desembolso superior à disponibilidade financeira do Fundo.

29.Acerca dessa questão, é ressaltado o elevado nível de comprometimento do Fundo, sendo estimado em onze anos o período necessário para que todos os compromissos assumidos até junho/96 fossem atendidos, desde que mantido o nível de arrecadação anual de US\$ 221 milhões de dólares e sem que nenhum projeto novo fosse aprovado (fl.93).

30.Em virtude deste desequilíbrio, os cronogramas financeiros pactuados deixam de ser cumpridos, incorrendo na permanência indefinida de projetos no sistema. Dos cronogramas aprovados para liberação de recursos entre os anos de 1991/1995, as liberações em atraso atingiam o montante de, aproximadamente, 1.879.031.550 UFIRs, segundo levantamento datado de junho/96 (fl. 96).

31.Destaca a equipe de auditoria que o cumprimento dos cronogramas previstos para o art.9º da Lei nº 8.167/91 está atrelado à geração de recursos pelos próprios titulares dos projetos incentivados, e que, para reduzir o comprometimento dos recursos relativos ao já mencionado art. 5º, a SUDAM expediu a Portaria nº 16.467, de 25.01.1994, suspendendo temporariamente a análise e aprovação de cartas-consulta e projetos que pleiteavam esses recursos, suspensão que perdurou até 1997, quando, então, voltou a aprovar novos projetos com recursos vinculados ao art.5º.

32.Acerca da permanência indefinida de projetos no sistema, verificou-se a existência de centenas de projetos em fase de implantação há mais de 20 (vinte) anos. Da análise de 664 projetos que se encontravam em fase de implantação, com aprovações datadas entre os anos de 1964 a 1996, identificou-se que 51 projetos estavam, em média, há quase trinta anos sendo implantados, 43 projetos há vinte e quatro anos, 33 há dezenove anos, 220 há quatorze anos, 207 há nove anos e 110 há seis anos, e que, setorialmente, os projetos do segmento agropecuário são os que permanecem por mais tempo no sistema (fl.94).

33.A liberação dos recursos autorizados pela SUDAM só é efetuada à empresa beneficiária, após a apresentação ao BASA de toda a documentação exigida pela legislação do Fundo para o saque dos referidos recursos. O BASA, de acordo com o disposto no § 2º, art. 6º da Resolução nº 7.077/91, deverá fornecer à SUDAM, até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, os extratos das contas correntes referentes ao movimento do fundo e informações sobre as subscrições e liberações realizadas, além do valor das subscrições no período para aplicação em projetos próprios e aquelas ocorridas na forma do art. 5º da Lei nº 8.167/91, informações essas que estão sendo desconsideradas pela SUDAM, na atualização dos seus controles. Além disso, ressalta o relatório, inexistente normativo que estabeleça o prazo máximo para permanência no banco operador dos recursos vinculados às liberações autorizadas, sendo identificadas autorizações datadas desde 1995, pendentes de liberação pelo

BASA, em razão da falta de apresentação de toda a documentação necessária para a efetivação do saque.

34.A fiscalização dos projetos é executada por técnicos da SUDAM, com vistas a assegurar a correta execução do projeto e aplicação dos recursos liberados, e somente passou a ser normatizada com a edição da Portaria/SUDAM nº 18.188, de 26.02.1993. Inicialmente, a fiscalização é realizada para assegurar a comprovação da contrapartida física de gastos realizados com investimentos fixos, correspondente, no mínimo, a 20% do projetado no cronograma físico-financeiro aprovado para início das liberações, não havendo, para algumas liberações posteriores, a obrigatoriedade de fiscalização prévia, cabendo, nesse caso, à empresa beneficiária apresentar à SUDAM um relatório sintético, acompanhado de balanço e ou balancete, demonstrando a variação patrimonial ocorrida desde a última liberação até a data do documento contábil enviado.

35.Ocorridas as liberações, toda empresa deverá ser objeto de pelo menos uma fiscalização anual, ante o disposto na Portaria nº 16.188/93 da SUDAM, como também, de acordo com a Portaria nº 16.512/94, quando as liberações, individuais ou cumulativamente, foram iguais ou superiores a 1 (hum) milhão de UFIRs. Poderão ocorrer, a qualquer momento, inspeções, de curta duração, desde que as especificidades da situação assim exigir.

36.Entende a equipe de auditoria ser necessário incluir nos procedimentos de fiscalização da Autarquia a obrigatoriedade de utilização de fotografias, evidenciando o estágio evolutivo dos projetos incentivados. Esse procedimento, já aplicado pela Divisão de Liberação e Avaliação – DLA da SUDAM para fins de comprovação da existência de placas indicando o apoio da Autarquia ao projeto incentivado, será, na concepção da equipe, de extrema importância para o acompanhamento/fiscalização dos projetos pelos dirigentes do Fundo e órgãos de controle.

37.Ressalta, ainda, que a remuneração recebida pela SUDAM para custeio das atividades de fiscalização, pesquisa e promoção deixa de ser aplicada exclusivamente nessas atividades. Da remuneração recebida para esse fim, nos exercícios de 1994 e 1995, apenas 16,70% e 6,67%, respectivamente, foram corretamente aplicados, e desses totais 6,22% e 5,18% destinaram-se ao custeio da fiscalização, deixando-se, inclusive, de alocar recursos nas atividades relativas à promoção.

38.Das fiscalizações, poderá resultar o cancelamento de projetos, se observado o descumprimento de qualquer das cláusulas condicionantes, ou o desvio do objeto e das especificações aprovadas, cabendo à empresa beneficiária a devolução das quantias recebidas, corrigidas monetariamente, acrescidas de juros e multa. O índice de retorno dos recursos de empreendimentos cancelados, estimado pela equipe de auditoria, é de apenas 24,3%.

39.São passíveis de cancelamento, também, os projetos que deixaram de fazer a opção pela sistemática da Lei nº 8.167/91, ou pela conclusão do empreendimento por meio de outras fontes de recursos. Há, de acordo com o relatório, 98 projetos pendentes de cancelamento, visto que deixaram de fazer a mencionada

opção, no prazo máximo estipulado pelo Decreto nº 853/93, qual seja, 30.11.1993 (fl.103).

40. Inversamente, ou seja, projetos que fizeram a opção pela sistemática da Lei nº 8.167/91, desde novembro de 1993, mas que ainda estão aguardando manifestação da SUDAM, foram identificados 203 casos (fls.103/104).

ADMINISTRAÇÃO DA CARTEIRA DE TÍTULOS

41. Inicialmente, o relatório discorre sobre a administração da carteira de títulos do Fundo, elencando os problemas que inviabilizam seu adequado gerenciamento. As deficiências identificadas decorrem de falhas e lacunas normativas e, ainda, do desaparelhamento do Departamento de Ações e de Incentivos Fiscais – DEFIS, órgão do BASA encarregado dessa atribuição. As principais constatações apresentadas pela equipe foram:

42. Inadimplência das empresas no envio de documentos necessários para atualização da carteira de títulos - Anualmente as empresas incentivadas pelo FINAM, constantes da carteira de títulos, deverão encaminhar ao banco operador informações relativas aos demonstrativos contábeis, financeiros, atas, balanços, dentre outros, conforme dispõe a Lei nº 8.167/91, Decreto nº 101/91 e Instrução CVM nº 92/88, possibilitando, dessa forma, o acompanhamento do pagamento de dividendos, distribuição de bonificações, transferência de controle acionário e de sua situação financeira, e, com isso, a atualização da carteira de títulos do Fundo, condição essencial, inclusive, para que ocorram os leilões especiais. No entanto, apurou a equipe de auditoria, essa documentação deixa de ser apresentada por um número expressivo de empresas, sem que haja por parte do BASA qualquer ação mais efetiva com vistas a coibir essa inadimplência, por entender que a legislação do Fundo não lhe confere poder de coerção.

42.1. Ressalta a equipe, porém, a existência na legislação pertinente ao Fundo de dispositivos coercitivos que podem ser aplicados às empresas inadimplentes, a saber: os arts. 21 da Lei nº 8.167/91 e 25 do Decreto nº 101/91, os quais dispõem que as empresas beneficiárias de recursos dos Fundos de Investimentos são obrigadas, em cada exercício, a remeterem à CVM e aos bancos operadores cópias das demonstrações contábeis financeiras devidamente auditadas por auditores independentes.

42.2. Por sua vez, os arts. 12, da Lei nº 8.167/91, e 16, do Decreto 101/91, estabelecem que a aplicação dos recursos dos Fundos será realizada em estrita consonância com os objetivos do projeto e em conformidade com as cláusulas condicionantes quando da sua aprovação pelo Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Determinam, ainda, que o descumprimento do disposto resultará no cancelamento dos incentivos aprovados e recolhimento, pela empresa beneficiária, ao banco operador, das quantias recebidas.

42.3. No âmbito da Comissão de Valores Mobiliários, as empresas que não remeterem documentação aos bancos operadores, bolsa de valores e a própria CVM, estarão sujeitas a multas diárias.

42.4. Dessa forma, entende a equipe que a SUDAM deve inserir entre as cláusulas condicionantes, quando da aprovação de projetos apoiados pelo Fundo, a obrigatoriedade do encaminhamento dos demonstrativos contábeis previstos no art. 21, da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 25, do Decreto nº 101/91, e arts. 12 e 13 da Instrução CVM nº 92/98, sob pena das empresas inadimplentes terem seus projetos cancelados.

42.5. A falta de realizações dos leilões, e, por consequência, a permanência de ações em carteira afeta não só a credibilidade do Fundo, como também causa-lhe prejuízos financeiros, tendo em vista que a majoração do seu patrimônio líquido implica em crescimento das despesas a ele atreladas.

42.6. Levantamento realizado pela equipe identificou que, de janeiro de 1993 a junho de 1996, apenas cinco leilões especiais foram realizados.

43. Inadequação da metodologia utilizada para dimensionar os valores a serem lançados como de provisão duvidosa - Atualmente, a provisão para devedores duvidosos é constituída com base em critérios estabelecidos pelo banco operador, no entanto, esses valores não retratam a realidade do Fundo por desconsiderar empresas com projetos passíveis de cancelamento e cancelados, empresas com debêntures vencidas e aquelas sem remessa dos demonstrativos contábeis e financeiros.

43.1. A permanência de um elevado número de ações em carteira, aliado ao subdimensionamento da provisão para devedores duvidosos, fez com que a remuneração recebida pelo BASA para administrar a carteira de títulos do Fundo crescesse acentuadamente ano a ano, passando de US\$ 3,7 milhões, em 1991, para US\$ 14, 6 milhões, em 1996 (posição de 30.06.96).

44. Falta de acompanhamento na distribuição de dividendos - Aduz o relatório que a maioria das empresas constantes da carteira de títulos deixa de pagar dividendos ao Fundo, situação essa justificada pelo banco operador como decorrente do fato de as empresas em implantação corresponderem a aproximadamente 50% da carteira de títulos do Fundo; da falta de remessa de documentos contábeis e financeiros pelas empresas beneficiárias; e dos prejuízos contumazes das empresas que se encontram adimplentes com o encaminhamento desses demonstrativos. Essa situação é agravada pelo fato de não haver por parte do BASA um acompanhamento das publicações das empresas constantes da carteira de títulos do Fundo, em especial daquelas que deixam de enviar a documentação contábil e financeira exigida em lei, em virtude de o setor responsável por essa atribuição encontrar-se carente de recursos humanos e materiais.

45. Intempestividade no pagamento e na conversão de debêntures em ações - Consigna o relatório a existência de debêntures subscritas vencidas, algumas com prazo de vencimento extrapolado em até mil dias, cujas cobranças limitavam-se apenas ao envio de correspondências às empresas inadimplentes, pois aguardavam, de acordo com justificativa apresentada pelo banco operador, a manifestação prévia

da SUDAM, para que fossem iniciados os procedimentos de cobrança judicial, em cumprimento aos termos do art. 7º da Resolução nº 7.077/91. A SUDAM, por não dispor de controles próprios acerca desses vencimentos, só se manifesta quando provocada pelo banco operador.

45.1. Essa manifestação prévia, apesar de obrigatória, não se encontra normatizada, inclusive quanto à fixação de prazos, retardando ainda mais o início das cobranças judiciais a cargo do banco operador. Por outro lado, o descumprimento dos prazos para conversão de debêntures, apesar de comprometer a credibilidade do Fundo, não está sujeito a qualquer sanção legalmente prevista (fls. 56/58).

46. Para administrar a carteira de títulos do Fundo, como já mencionado, o BASA recebe duas remunerações: uma de 3% do valor do Patrimônio líquido do Fundo, apropriado mensalmente a título de serviço de administração, e outra de 1,5% sobre a liberação de recursos realizada às empresas incentivadas para custeio de atividades de pesquisa e promoção. Apesar de se constatar o aumento dessa arrecadação, que passou de US\$ 5,4 milhões, em 1991, para 16,1 milhões, em junho de 1996, as aplicações desses recursos encontram-se em desacordo com o estabelecido na legislação afeta ao Fundo. No exercício de 1995, exemplificam, apesar da receita auferida pela BASA, relativa a essa administração, corresponder a US\$ 16,894 milhões, a despesa relativa a esse serviço foi de apenas US\$ 1,703, sem que qualquer gasto fosse realizado com pesquisa e promoção (fl.115).

FALHAS E IRREGULARIDADES

47. Apresenta o Relatório uma série de ocorrências que configuram falhas ou irregularidades na operacionalização do Fundo, a seguir elencadas:

47.1. Subscrição de debêntures – O art. 6º do Decreto nº 101/91, regulamentando o art.5º da Lei nº 8.167/91, estabeleceu que o montante a ser aplicado sob a forma de debêntures não conversíveis será de 30% dos orçamentos anuais dos Fundos de Investimentos Regionais, excluídas as aplicações previstas no art. 9º da Lei nº 8.167/91, sendo que o percentual de debêntures não conversíveis aprovado para cada projeto será de: a) no mínimo de 25% e, no máximo de 30%, para os projetos de implantação; e b) no mínimo de 40% e, no máximo de 50%, nas hipóteses de projetos de ampliação, modernização ou diversificação de empreendimentos.

47.2. Por sua vez, o art. 35 da Resolução/SUDAM nº 7.077/91 fixou os seguintes limites para emissão de debêntures não conversíveis para os projetos em implantação: 25% para aqueles enquadrados na faixa “A” de prioridade, 27% para os enquadrados na faixa “B” e 30% para os da faixa “C”.

47.3. De acordo com o relatório, a maioria dos projetos em implantação da SUDAM (82,68%, em 30.06.96), encontra-se enquadrada na faixa de prioridade “A”, e, em consequência, emitiram debêntures não conversíveis no limite de 25%. Dada essa concentração, e considerando que, desde 1991, a Autarquia não subscreveu debêntures para projetos de ampliação, modernização e diversificação, o percentual final de emissão de debêntures não conversíveis deixa de alcançar o li-

mite de 30% estabelecido no art.6º do Decreto nº 101/91. Essa situação, além de irregular, traz prejuízos ao Fundo, em virtude da redução de aporte financeiro gerada (fl.69/68).

47.4. Concessão de recursos - São apresentadas considerações acerca das irregularidades identificadas na liberação de recursos vinculados ao art. 9º da Lei nº 8.167/91, além de liberações sem a correspondente contrapartida.

47.5. O art. 9º da mencionada Lei versa sobre a prerrogativa que têm as pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas de aplicarem 70% (setenta por cento) das opções realizadas aos Fundos de Investimentos em projetos próprios. A aplicação somente é aceita pela SUDAM se os optantes tiverem, isolada ou conjuntamente, 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante do empreendimento incentivado.

47.6. Dispõe o Relatório que *“O investidor que pretender utilizar dessa prerrogativa deverá, ao apresentar o projeto, indicar a intenção de ser apoiado pelo FINAM com fulcro no art. 9º da supracitada Lei. De acordo com o parágrafo 5º do Decreto-Lei nº 1.752, de 31/12/79, os contribuintes que tenham optado pelos Fundos de Investimentos têm até o dia 30 de setembro do segundo ano subsequente ao exercício financeiro a que corresponder a opção para procurarem, junto às Agências de Desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e GERES), os certificados de investimentos correspondentes às deduções realizadas, sob pena de reversão de seus valores aos fundos.*

Até a publicação do Decreto nº 1.733, de 07/12/95, art. 2º, as pessoas jurídicas que possuíam projetos próprios, obtinham a liberação dos recursos optados mediante apresentação junto à SUDAM dos DARFs e Declarações de Ajuste que deram origem à dedução do imposto. Isto porque, a SRF e o SERPRO, que deveriam adotar os procedimentos necessários à validação das opções das pessoas jurídicas que efetivamente optaram para os fundos até 30 de setembro do segundo ano financeiro subsequente ao que correspondesse a opção, conforme estabelecido no DL nº 1.752/79, estavam levando, no mínimo, dois anos e meio para relacioná-las.

O Decreto nº 1.733/95 foi instituído para agilizar o processo de liberação de recursos (antes do processamento das declarações pelo SERPRO) e assegurar ao sistema que os valores informados pelos beneficiários às agências administradoras dos fundos (SUDAM, SUDENE e GERES) correspondessem ao que efetivamente o optante poderia destinar ao seu projeto, de forma que os investidores só pudessem sacar os valores optados mediante apresentação dos DARFs validados pela SRF”.

47.7. Assinala a equipe, no entanto, que do confronto entre a relação dos optantes do FINAM relativos ao ano-base de 1992, constantes da fita magnética processada pelo SERPRO, somente em 1996, com a listagem disponibilizada pela SUDAM, identificou-se que 97 empresas sacaram recursos junto à autarquia, no montante de 66.479.939,01 UFIRs, sem que tivessem suas opções reconhecidas pela SRF. Outras 13 sacaram valores superiores aos reconhecidos, gerando um prejuízo ao Fundo de 1.263.375,21 UFIRs, conforme relações constantes dos quadros 15 (fls.74/76) e 16 (fl.76) do Relatório de Auditoria. De acordo com a SUDAM, tão

logo essa situação foi conhecida, os dados foram cotejados e, então, expedidos ofícios circulares às beneficiárias cientificando-as da falta de acatamento ou acatamento parcial dos investidores dos projetos respectivos. No entanto, não houve a cobrança da devolução dos recursos, pois aguardavam o desfecho final do processo junto à SRF, visto que o mecanismo de ajuste adotado pela Secretaria (PERC – Pedido de Revisão de Emissão de Incentivos Fiscais) é de tramitação demorada, sujeito ainda a decisão por via judicial.

47.8. A Secretaria da Receita Federal, ao manifestar-se acerca das divergências detectadas, teceu as seguintes considerações: *‘após passar pelas etapas de processamento das Declarações de Imposto de Renda junto ao SERPRO, é gerada a fita destinada aos Fundos contendo os dados referentes às opções acatadas. Simultaneamente é expedido extrato aos contribuintes que fizeram opção, tenham ela sido acatadas total ou parcialmente, ou não acatadas, relatando os motivos que determinaram a redução ou o cancelamento da opção. Os contribuintes que discordarem dos dados devem procurar a unidade da Secretaria da Receita Federal que os jurisdicionar, a fim de apresentarem o Pedido de Revisão de Ordem de Incentivos Fiscais - PERC, juntando documentação que permita a análise do pleito. Se procedente, a SRF emite a Ordem de emissão Especial Adicional - OEA.*

189.1. *Como se observa, a ação deve ser do contribuinte e não da SRF, a qual desconhece as opções liberadas antecipadamente pela SUDAM. Essa Superintendência, é quem poderia e deveria contatar os contribuintes não contemplados na fita e que receberam recursos (por ela conhecidos), para que busquem a regularização junto à SRF e, desta forma, não terem que devolver os valores que lhes foram antecipados (entendemos que cabe à SUDAM solicitar a devolução, fazendo, com isso, que os contribuintes regularizem sua situação junto à SRF, se quiserem manter o benefício fiscal).*

189.2. *Caso a falta de inclusão do contribuinte tenha sido por inadimplência, a SRF promove a cobrança do débito e, se for o caso, a sua inscrição em dívida ativa, como faz com qualquer outro débito, sem tratamento especial para esses contribuintes, tendo em vista que não validou a opção feita na declaração.’*

47.9. Deficiência é apontada também no procedimento de validação dos DARFs pela Secretaria da Receita Federal, que para esse fim utiliza critérios distintos daqueles empregados no acolhimento dos ajustes anualmente apresentados pelos optantes, deixando de assegurar, conseqüentemente, que os valores informados pelos beneficiários às agências administradoras dos Fundos (SUDAM, SUDENE e GERES) correspondam ao que efetivamente o optante poderia destinar ao seu projeto, finalidade precípua desse processo de validação, instituído pelo Decreto nº 1.733/95, em virtude dos atrasos verificados no processamento das Declarações de Ajuste Anual pelo SERPRO.

47.10. Além disso, são apresentadas considerações acerca da ilegalidade do § 3º do art. 42 da Resolução CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 e da Resolução CONDEL/SUDAM 7.480/92, que disciplinam a alteração ou troca do controle acionário dos empreendimentos durante a fase de implantação ao arrepio da Lei nº

8.167/91 e do Decreto nº 101/91, que estabelecem a obrigatoriedade de os investidores que desejarem obter esse benefício comprovar antecipadamente à aprovação do projeto, as condições acima exigidas (parágrafo 6º do art. 9º da lei nº 8.167/91 e Decreto nº 101/91, art. 11, parágrafo 6º).

47.11. Prosseguindo, consigna que, no período entre 1992 e junho de 1996, ocorreram 137 alterações de controle acionário das empresas incentivadas, resultando em opções destinadas ao Fundo no montante de 221.468,21 UFIRs, das quais 49.989.614,70 UFIRs já haviam, à época da auditoria, sido liberadas aos empreendimentos. Registra, ainda, que algumas empresas alteraram/trocaram de controle acionário dezenas de vezes, dado a facilidade estabelecida pelos mencionados normativos ao arrepio da lei (fls. 83/84).

47.12. Quanto à liberação de recursos sem a correspondente contrapartida, são elencados 28 projetos identificados nessa situação (quadro 18, fls. 85/86). Os dados apresentados no relatório, evidenciam, dentre outras, situações em que a totalidade dos recursos já haviam sido liberados sem que o empreendimento tivesse sequer alcançado 50 % de implantação.

47.13. No tocante à distribuição geográfica dos recursos, identificou-se que, no período de 1975 a junho de 1996, o Estado do Pará teve o maior número de projetos aprovados, seguido dos Estados do Mato Grosso e Amazonas. Considerando as liberações de recursos entre as dez maiores beneficiárias, o Estado de Roraima apresentou a maior concentração (93,26%), seguido dos Estados de Rondônia (88,64%) e Acre (87,58%), com predominância de liberações para o setor agropecuário. As menores concentrações foram verificadas nos Estados do Pará (32,66%) e Mato Grosso (39,52%). Esses, dados, de acordo com a equipe, demonstram a necessidade de a SUDAM inserir, entre os critérios de aprovação de projetos, mecanismos que evitem a concessão de recursos do fundo, de forma concentrada em áreas geográficas e setores econômicos, que não sejam intensivos em mão-de-obra e que não proporcionem retorno econômico para as regiões beneficiárias sob forma de geração de tributos federais, estaduais e municipais (fl.87).

47.14. Fiscalização de projetos – Registra a equipe o descumprimento de procedimento estabelecido em normativo editado pela própria Autarquia (Portaria/SUDAM nº16.188/93), que determina a obrigatoriedade de fiscalização anual de todos os projetos em implantação, considerando que a Autarquia consegue realizar apenas 55% das fiscalizações devidas, sendo apontadas como causas geradoras dessa deficiência a carência de recursos humanos e materiais da área responsável pela atividade de fiscalização na SUDAM, e, ainda, falhas nos cronogramas de fiscalização, que quando elaborados desconsideram as peculiaridades climáticas das regiões a serem fiscalizadas, vindo a comprometer a execução das atividades programadas.

47.15. Ademais, a SUDAM deixa de acompanhar a conclusão dos empreendimentos aprovados à luz do Decreto-lei nº 1.376/74 que foram concluídos com outras fontes de recursos, com o advento da Lei nº 8.167/91, competência que lhe foi atribuída pela Resolução CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 e a Portaria nº 202/91, da extinta Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, dan-

do como exemplo dessa constatação os casos das empresas Agrisa Agropastoril e Industria de Madeiras S/A, Agropecuária Santo Antônio das Lendas S/A e Agropecuária Aricá S/A (fl.100).

47.16. Execução dos projetos – Sobre essa questão, é retratada a concentração de projetos concluídos no setor agropecuário, e, ainda, do baixo percentual de conclusão dos projetos incentivados (34,78%, em 30.06.96), sendo do desconhecimento da SUDAM os benefícios advindos com a execução desses projetos.

47.17. Cobrança de recursos de projetos cancelados - Registra o relatório o desaparecimento da Divisão de Contencioso da Procuradoria da SUDAM dos processos administrativos relativos às empresas Agropecuária Alvorada Matogrossense S/A – APAME, Agropecuária Bela Vista S/A e Óleos do Pará S/A – OLPASA, empresas que tiveram seus projetos cancelados, sem que fossem esclarecidas as medidas implementadas para resguardar os direitos do Fundo (fl.107).

47.18. Consigna, também, que a Autarquia vem deixando de enviar ao Ministério Público Federal, para fins de promoção das ações penais e civis cabíveis, relação dos responsáveis pelos projetos beneficiários do FINAM que aplicaram os recursos recebidos em desacordo com os objetivos aprovados, considerando que o art.2º, inciso IV, da Lei nº 8.137/90 dispõe que constitui crime contra a ordem tributária deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento.

47.19. Solicitação de Renúncia de Incentivos – Acerca dessa questão é apontado que a empresa Finabrosa do Maranhão S/A solicitou renúncia de incentivos do FINAM, sendo o pleito acatado por meio da Resolução/CONDEL nº 6.658, de 15.12.88, a qual autorizou, também, a transferência do projeto, inclusive o aporte financeiro já desembolsado, para o sistema FINOR, administrado pela SUDENE. No âmbito da SUDENE, o projeto foi aprovado pela Resolução nº 10.133, de 29/04.88, anterior, portanto, a sua saída do sistema FINAM.

47.20. A legislação relativa aos Fundos de Investimentos Regionais, vigente à época da exclusão do projeto da empresa Finobrosa do Maranhão S/A do sistema FINAM, não continha dispositivo versando sobre a transferência de aporte financeiro de um Fundo de Investimento para outro. No entanto, os empreendimentos situados no Estado do Maranhão podem usufruir dos incentivos concedidos pela SUDENE, que abrangem os estados nordestinos e o norte de Minas Gerais, como também dos incentivos concedidos pela SUDAM, que abrangem os estados da Região Norte e os Estados de Mato Grosso e Maranhão, parte oeste do meridiano de 44º (art. 2º da Lei nº 5.173/66, combinado com a Lei nº 5.374/67).

47.21. Porém, destaca o relatório, quando da admissão do empreendimento no sistema FINOR, a SUDENE deixou de atualizar os valores liberados a título de contrapartida, incorrendo em aprovação de recursos do FINOR em valores superiores ao que efetivamente deveria ter-lhe sido liberado. O valor atualizado, até 29.04.88, data da admissão no sistema FINOR, das parcelas liberadas pelo FINAM, correspondia a US\$ 1.624.312,85, enquanto, apenas, US\$ 4.070,13 foram computados como contrapartida do Fundo.

47.22. Divulgação dos balanços – As publicações dos balanços de Fundo, de responsabilidade do BASA, estão ocorrendo em prazo superior aos 60 (sessenta) dias fixados pelo art.20, §1º, da Resolução/Bacen nº 1.660/89.

ACOMPANHAMENTO DAS FALHAS DETECTADAS PELO TCU

48. Ressalta a equipe de auditoria que foram observadas ações reparadoras adotadas pelos órgãos envolvidos no sistema com relação às falhas apontadas na Decisão nº 610/96- Plenário, a saber: falta de aprovação de projetos incentivados a parlamentares; exigência da prévia apresentação à SUDAM e ao BASA de Certidões Negativas de Débitos Previdenciários, Certificados de Regularidade das Contribuições para com o FGTS e de quitação de Tributos Federais; elaboração de cronograma pela Secretaria da Receita Federal para emissão da fita magnética pelo SERPRO, visando reduzir os atrasos identificados na emissão dos Certificados de Investimentos; suspensão de liberação de recursos às empresas constantes do Cadastro Informativo dos Créditos não quitados do Setor Público-CADIN, não obstante essa questão estar sendo questionada judicialmente.

AFERIÇÃO DA ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS PROJETOS

49. Acerca dessa questão, destaca o Relatório a inexistência de instrumentos de acompanhamento que mostrem o desempenho dos projetos implantados ao longo da vida dos incentivos fiscais. Somente a partir da publicação da Lei nº 8.167/91 é que se passou a levantar sistematicamente a situação geral dos projetos em implantação, utilizando-se de procedimentos fixados em normas internas.

50. A referida Lei, resultante de estudos de avaliações efetuados pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais –COMIF e pela SUDAM, em projetos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376/74, instituiu mudanças na sistemática de concessões, mas deixou incólume o cerne das causas do fracasso dos incentivos fiscais.

51. Acerca das conclusões então apresentadas nos aludidos estudos, consigna o relatório: *“Dentre as conclusões a que chegaram à época pode-se destacar o elevado nível de ociosidade e a baixa articulação com a base de matérias-primas e o mercado regional no caso de projetos industriais.*

Na agropecuária, houve clara inadaptação da atividade pecuária em vastas áreas da Amazônia para onde foram aprovados projetos com o apoio do FINAM, ineficiência nas aplicações dos recursos e baixíssimos retornos em termos de produtividade.

Além disso, é citada a falta de critérios adequados para análise dos projetos, bem como falta de empenho e compromisso dos grupos empresariais em levar a frente os projetos, pois confundiam erroneamente os incentivos como doação do Governo e não como aplicação por conta de uma despesa tributária.

Entre as propostas apresentadas, pode-se mencionar a necessidade de que os recursos sejam dirigidos para as prioridades regionais e não em benefício de investidores, adoção de novos métodos de seleção de projetos e acompanhamento, limitação da participação máxima do FINAM, cumprindo o cronograma de liberações e evitando a aprovação de projetos além da disponibilidade prevista, etc...

Como resposta ao relatório da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais-COMIF, a direção da SUDAM deu início a um levantamento sistemático no segundo semestre de 1986, estabelecendo como universo da pesquisa todos os projetos aprovados até dezembro de 1985 in: Ministério do Interior, SUDAM. Avaliação da Política de Investimentos do FINAM na Amazônia Legal, vol. 1, Belém-PA, 1988.

A pesquisa teve o intuito de responder ao trabalho da COMIF, pois acreditavam que as conclusões a que chegou a comissão, a partir das amostras levantadas, não eram significativas. Chegou-se a resultados não muito diferentes daqueles a que chegara a comissão, no universo de 959 projetos entre aqueles em implantação e implantados, 485 não mais operavam ou estavam paralisados (50,57%)”.

52. Em 1993, no âmbito de um acordo entre a SUDAM e o PNUD, realizou-se outra pesquisa sobre os projetos incentivados, cujo resultado aponta para a necessidade de definição dos setores que têm condições de liderar um processo autônomo de desenvolvimento e que devem ser objeto de planejamento, destacando, ainda, a baixa eficácia dos projetos que levam mais tempo para implantarem-se, pois “a priorização de desembolso de recursos para os projetos de menor tempo de implantação, muito certamente se traduziria em ganhos para o sistema”.

53. Destaca, ainda, a equipe de auditoria a realização de reuniões gerenciais de trabalho com os órgãos responsáveis pela gestão de recursos vinculados aos incentivos regionais decorrentes de deduções do IRPJ ou isenções do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados (SUFRAM, SUDAM/BASA, SUDENE/BNB e GERES/BANDES), cujos resultados encontram-se consignados na Decisão nº 561/97- Plenário.

54. Conclusivamente, o relatório apresenta as seguintes proposições: “Registre-se que com a expedição da Medida Provisória nº 1.614-18 de 29/04/98, art. 2º, foram definidas as circunstâncias em que serão lícitas as alterações do controle acionário dos projetos beneficiários dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES), após aprovação dos mesmos pelas respectivas agências administradoras dos Fundos de Investimentos Regionais - SUDAM, SUDENE e GERES - (parágrafo 6º do artigo 9º da Lei nº 8.167/91).

(...) Tendo-se procedido à análise das audiências prévias determinadas pelo Ministro-Relator e estando realizados os ajustes necessários, tendo em vista expedição da Medida Provisória nº 1.614-18, de 29/04/98 e da Instrução CVM nº 265, de 18/07/97, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

I - seja determinado à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM:

a) a inserção, entre as cláusulas condicionantes estabelecidas quando da aprovação dos projetos apoiados pelo FINAM, da obrigatoriedade de as empresas encaminharem os demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários, conforme previsto nos arts. 21 da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 25 do Decreto nº 101/91 e 12 Instrução/CVM nº 265, de 18/07/97.

b) a observância do que estabelece o art. 5º (caput e parágrafo 1º) da Lei nº 8.167/91, c/c o artigo 6º do Decreto nº 101/91 quanto à subscrição de 30% dos recursos previstos no orçamento anual do FINAM em debêntures não conversíveis;

c) o encaminhamento de proposição ao Conselho Deliberativo da Autarquia com o objetivo de adequar o que estabelece o parágrafo 3º do artigo 42 da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.077, bem como da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.480/92, em face do previsto pelo artigo 2º da Medida Provisória nº 1.614-18, de 29/04/98, que define as circunstâncias em que será lícita a alteração do controle acionário dos projetos beneficiários dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES) após aprovação dos mesmos pelas respectivas agências administradoras - SUDAM, SUDENE e GERES - (altera a redação do parágrafo 6º do artigo 9º da Lei nº 8.167/91;

d) não liberar, às empresas apoiadas pelo artigo 9º da Lei nº 8.167/91, recursos oriundos de opções realizadas por contribuintes que não satisfaçam as condições previstas no parágrafo 6º do artigo 9º da Lei nº 8.167/91, alterado pelo artigo 2º da Medida Provisória nº 1.614-18, de 29/04/98;

e) a observância do disposto no artigo 1º da Portaria/SUDAM nº 16.188/93 que obriga a Superintendência a fiscalizar todos os projetos em implantação no sistema FINAM pelo menos uma vez por ano, visando coibir irregularidades na concessão de recursos do Fundo, na sua aplicação e na emissão do certificado de empreendimento implantado-CEI ;

f) o cumprimento do que prescreve a Portaria/SDR nº 202, de 18/07/91, c/c art. 96, parágrafo único, da Res./CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 quanto ao acompanhamento e fiscalização de todas as empresas aprovadas à luz do Decreto-lei nº 1.376/74 que optaram por concluir seus empreendimentos com outras fontes de recursos após o advento da Lei nº 8.167/91;

g) a adoção de providências no sentido de promover o imediato cancelamento dos 98 projetos (posição julho/96) que não optaram pela sistemática da Lei nº 8.167/91 ou pela conclusão do empreendimento por meio de outras fontes de recursos, conforme preconiza o art. 22 da citada Lei e o art. 26, parágrafo 2º, do Decreto nº 101/91 c/c o Decreto nº 853 de 02/07/93;

h) a adoção de providências no sentido de promover a imediata regularização da situação das 203 empresas que manifestaram opção pela sistemática da Lei nº 8.167/91 (art. 22) c/c o Decreto nº 101/91 (art. 26), cuja regularização está pendente de emissão de parecer conclusivo pela Autarquia;

i) a reconstituição dos processos não localizados por sua Procuradoria Autárquica instaurados contra as empresas Agropecuária Alvorada Matogrossense S/A - APAME, Agropecuária Bela Vista S/A e Óleos do Pará S/A - OLPASA, cujos projetos foram cancelados, visando reiniciar os procedimentos de cobrança administrativa;

j) a obediência ao que prescreve o art. 7º da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.077/91, manifestando-se previamente acerca da relação de empresas que possuem debêntures vencidas encaminhadas pelo BASA para que este possa dar início aos procedimentos de cobrança das empresas emissoras inadimplentes;

k) a adoção de providências no sentido de promover a cobrança dos recursos recebidos indevidamente pelas empresas beneficiárias do artigo 9º da Lei nº 8.167/91, relacionadas no quadro 15 (fls. 52/53 do relatório de auditoria), bem como das empresas relacionadas no quadro 16 (fls. 54 do relatório de auditoria), cujas opções ao FINAM, referentes ao ano calendário de 1992, não venham a ser acatadas (total ou parcialmente) definitivamente pela Secretaria da Receita Federal;

l) a instauração, nos termos do artigo 13 da Lei nº 8.167/91, de processo administrativo, sob pena de responsabilidade do Superintendente da Autarquia, com vistas a apurar evidências de desvio de aplicação de recursos de incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias, constantes do quadro a seguir e por todas as demais empresas em que for verificado que o percentual de recursos recebidos é superior ao fisicamente realizado, promovendo, se necessário, as competentes tomadas de contas especiais, consoante dispõe o art. 84 do Decreto-lei nº 200/67, art. 8º da Lei nº 8.443/92 e Instrução Normativa/TCU nº 13 de 04/12/96;

Quadro 18 (VIDE DOCUMENTO ORIGINAL)

m) a reavaliação de todos os projetos que estejam com prazo de permanência no sistema superior ao estabelecido na Resolução aprobatória do empreendimento, visando a verificação da viabilidade de conclusão dos referidos projetos ou da necessidade de promoção do seu cancelamento;

n) o encaminhamento regular ao Ministério Público da União, por intermédio de sua Procuradoria Autárquica, da relação das empresas incentivadas pelo FINAM que deixaram de aplicar ou aplicaram os recursos recebidos em desacordo com o estatuído, com vistas à promoção das ações penais e civis cabíveis, consoante dispõe a Lei nº 8.137, de 27/01/90 (arts. 2º, IV e 8º e parágrafo único);

o) o cumprimento do que estabelece o art. 20, inciso III, da Lei nº 8.167/91, quanto à destinação exclusiva dos recursos auferidos com a administração do FINAM em atividades de pesquisa e promoção relacionadas com as regiões beneficiadas com os incentivos e de análise, acompanhamento e fiscalização dos projetos do Fundo.

II - seja determinado ao Banco da Amazônia - BASA:

a) o encaminhamento regular à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM da relação das empresas com debêntures vencidas, para, nos termos do art. 7º da Res./CONDEL/SUDAM nº 7.077/91, adotar as medidas cabíveis;

b) a adoção de providências no sentido de promover a imediata cobrança, após manifestação da SUDAM, das empresas com debêntures vencidas na carteira de títulos do FINAM, conforme prevê o art. 7º da Res./CONDEL/SUDAM nº 7.077/91;

c) a obediência ao disposto no artigo 20, parágrafo 1º, da Resolução/BACEN nº 1.660/89, que prevê a publicação do balanço anual dos Fundos de Investimentos Regionais até 60 (sessenta) dias após o encerramento do seu exercício social;

d) o cumprimento do que estabelece o artigo 20, inciso II, da Lei nº 8.167/91, quanto à destinação exclusiva dos recursos auferidos com a administração do FINAM em atividades de pesquisa e promoção do Fundo.

III - Seja determinada à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM e à Secretaria da Receita Federal-SRF a realização de trabalho conjunto no sentido de identificar a existência, no sistema FINAM/SUDAM/BASA, de empresas beneficiárias do art. 9º da Lei nº 8.167/91 que, nos anos de 1993, 1994, 1995 e 1996, tenham recebido recursos do FINAM sem que suas opções tivessem sido reconhecidas integral ou parcialmente pela SRF, para adoção das providências legais aplicáveis e posterior comunicação a este Tribunal dos resultados alcançados.

IV - Seja determinado à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia/SUDAM, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste/SUDENE, ao Banco da Amazônia/BASA e ao Banco do Nordeste que as futuras prestações de contas a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas da União venham acompanhadas da especificação dos gastos realizados com os recursos auferidos com fundamento nos incisos I, II e III, do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I, II e III, do art. 24 do Decreto nº 101/91.

V - Seja determinado ao Grupo Executivo para Recuperação do Estado do Espírito Santo - GERES e ao Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo - BANDES que as futuras prestações de contas encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, relativas ao FUNRES, venham acompanhadas da especificação dos gastos realizados com os recursos auferidos com fundamento nos incisos I, II e III do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I, II e III do art. 24 do Decreto nº 101/91.

VI - Seja determinado à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento - Ciset/MPO (atual Ciset/MOG):

a) que faça constar das informações que integram, em atendimento à exigência contida na alínea 'I', art. 16 da IN/TCU nº 12/96, os Relatórios de Auditoria que acompanham os processos de prestações de contas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia/SUDAM e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste/SUDENE, análise dos demonstrativos de aplicação dos recursos auferidos pelas aludidas Autarquias com fundamento no inciso III, do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e inciso III, do art. 24 do Decreto nº 101/91.

b) que faça constar das informações que integram, em atendimento à exigência contida na alínea 'f' do art. 19 da IN/TCU nº 12/96, os relatórios que acompanham as prestações de contas do FINAM:

b1) a análise dos resultados obtidos pela SUDAM com a reavaliação de todos os projetos que estejam com prazo de permanência no sistema superior ao estabelecido na Resolução aprovatória do empreendimento, visando a verificação da viabilidade de conclusão dos referidos projetos ou da necessidade de promoção do seu cancelamento;

b2) o resultado da cobrança promovida pela SUDAM dos recursos do FINAM liberados indevidamente às empresas beneficiárias do artigo 9º da Lei nº 8.167/91, constante do quadro 15 (fls. 74/76 do relatório de auditoria), bem como das 13 empresas relacionadas no quadro 16 (fls. 76 do relatório de auditoria), cujas opções referentes ao ano calendário de 1992 não tenham sido acatadas (total ou parcialmente) definitivamente pela Secretaria da Receita Federal;

c) a instauração, nos termos do artigo 8º da Lei nº 8.443/92 e artigo 148 do Regimento Interno/TCU/93, da competente Tomada de Contas Especial para apuração da transferência do projeto Finobrasa do Maranhão S.A., do sistema SUDAM/FINAM para o sistema SUDENE/FINOR (Resolução/CONDEL/SUDAM nº 6.658/88) sem que os recursos recebidos junto ao FINAM, atualizados até a data da aprovação do projeto pela SUDENE, fossem totalmente considerados como contrapartida no momento do ingresso do empreendimento no sistema FINOR/SUDENE (29.04.88), a identificação dos responsáveis e quantificação dos prejuízos causados ao Fundo de Investimento do Nordeste.

VII - Seja determinado à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda - Ciset/MF que faça constar dos Relatórios de Auditoria que acompanham os processos de prestações de contas do Banco da Amazônia/BASA e Banco do Nordeste, análise dos demonstrativos de aplicação dos recursos auferidos pelas aludidos Bancos Operadores com fundamento nos incisos I e II do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I e II do art. 24 do Decreto nº 101/91.

VIII - determinar às Secretarias de Controle Interno dos Ministérios do Planejamento e Orçamento-MPO e Fazenda que promovam a instauração da competente Tomada de Contas Especial junto à SUDAM e ao BASA, respectivamente, no sentido de apurar divergências nos montantes relativos aos valores autorizados pela SUDAM e efetivamente liberados pelo BASA aos projetos beneficiários do

FINAM, e responsabilidades por eventuais liberações de recursos sem a anuência do agente administrador, contrariando o que estabelecia o art. 7º da Resolução/SUDAM/CONDEL nº 2.525/76 e o que dispõe o artigo 6º da Resolução/SUDAM/CONDEL nº 7.077/91.

IX - Seja recomendado à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM:

a) a definição, em ato normativo, do perfil funcional dos servidores responsáveis pela análise, avaliação, coordenação e orientação dos pleitos constantes das cartas-consulta e dos projetos que requeiram o apoio financeiro do FINAM;

b) a inclusão, entre os critérios de aprovação de projetos, de mecanismos que evitem a concessão de recursos do FINAM de forma concentrada em áreas geográficas e setores econômicos que não sejam intensivos em mão-de-obra e que não proporcionem retorno financeiro às regiões beneficiárias sob a forma de geração de tributos federais, estaduais e municipais e que não priorizem a utilização de insumos regionais disponíveis;

c) a definição, por meio de ato normativo, do prazo máximo para permanência no banco operador dos recursos vinculados às liberações autorizadas pela SUDAM e não movimentadas pelas empresas beneficiárias;

d) a fixação de teto máximo de participação financeira do FINAM nos projetos aprovados pela SUDAM, em decorrência do seu já elevado comprometimento orçamentário (US\$ 2.602.782.344,02, cotação de 01.07.96), visando, ainda, melhor distribuição dos recursos do Fundo;

*e) a atualização dos seus controles referentes às subscrições de debêntures e liberações de recursos efetuadas pelo BASA às empresas incentivadas, com base nos extratos de contas correntes relativos ao movimento do FINAM e informações encaminhadas pelo banco operador à SUDAM até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, conforme prescreve o art. 6º, parágrafo 2º (**caput** e alínea 'c') da Resolução nº 7.077/91/CONDEL/SUDAM;*

f) a dotação da Divisão de Acompanhamento de Projetos/DAC de recursos humanos e materiais necessários à realização dos trabalhos de fiscalização dos empreendimentos incentivados, com o emprego legal dos recursos previstos no art. 20, III, da Lei nº 8.167/91;

*g) a elaboração de cronogramas de fiscalização que prevejam o acompanhamento **in loco** dos empreendimentos situados em regiões de difícil acesso em períodos mais propícios à sua realização;*

h) a inclusão, nos procedimentos de fiscalização, da utilização de fotografias que evidenciem o estágio evolutivo dos projetos incentivados e inserção dos registros fotográficos nos processos formalizados a partir dos trabalhos de fiscalização;

i) o encaminhamento de proposição ao Conselho Deliberativo da Autarquia de revisão do apoio financeiro a ser concedido pelo FINAM ao projeto ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil S/A., aprovado em 13.12.91 pela sistemática do artigo

5º da Lei nº 8.167/91 no valor de Cr\$ 119.697.763.545,00 (US\$ 126.550.000,00), para fins de adequação à capacidade financeiro-orçamentária do fundo, em razão do valor a ele aprovado corresponder a 57% do orçamento anual médio do FINAM;

j) a realização de estudos com o propósito de avaliar os benefícios obtidos em relação aos recursos alocados pelo FINAM, selecionando entre outros indicadores o total de projetos concluídos, geração de postos de trabalho, geração de impostos (Federal, Estadual e Municipal), bem como indicadores da formação de economia de escala nas regiões beneficiadas e utilização de insumos regionais.

X - Seja recomendado ao Banco da Amazônia - BASA - SA:

a) a instituição de mecanismos de cobrança das empresas, constantes da carteira de títulos do FINAM omissas quanto à entrega de demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários, visando à atualização dos valores das ações, realização de leilões, bem como o monitoramento do pagamento de dividendos, recebimento de bonificações, transferência de controle acionário e a situação econômica do empreendimento;

b) o encaminhamento regular à Comissão de Valores Mobiliários - CVM, observado o que dispõe a Instrução CVM nº 265/97, com vistas à adoção das medidas cabíveis por aquela Autarquia, da relação das empresas incentivadas que:

b.1 - apresentam prejuízos contumazes;

b.2 - deixam de pagar dividendos sistematicamente ao FINAM;

b.3 - deixam de remeter ao BASA demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários à atualização da carteira de títulos do FINAM.

c) a adequação do valor da provisão dos títulos constantes da carteira do FINAM, consoante o que prevê o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 8.167/91 e parágrafo 1º do art. 9º do Decreto nº 101/91, em níveis que condizem com a realidade do sistema, levando-se em consideração o número de empresas e a situação apresentada por aquelas com projetos passíveis de cancelamento, cancelados, com debêntures vencidas e sem remessa de demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos previstos na legislação;

d) providências no sentido de dotar o Departamento de Incentivos Fiscais/DEFIS de estrutura adequada no que se refere a recursos humanos e materiais, especialmente de informática, objetivando melhor operacionalização da carteira de títulos do FINAM.

XI - Seja recomendada à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, em conjunto com o Banco da Amazônia-BASA, realização de estudos visando a:

a) adequação da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 para que se estabeleça os procedimentos formais necessários à prévia manifestação da SUDAM

para que ocorra a intervenção do BASA para declarar devida e pagável a soma das debêntures subscritas e integralizadas, na ocorrência das hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 7º da citada Resolução;

b) normatização, em instrumento próprio, dos critérios a serem adotados pelo banco operador para provisão dos títulos constantes da carteira de títulos do FINAM, a que se refere o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 8.167/91 c/c o parágrafo 1º do art. 9º do Decreto nº 101/91;

c) fixação dos critérios a serem observados pelo BASA para realização dos leilões especiais dos títulos da carteira do FINAM, como a periodicidade e local de realização, quantidade de títulos leiloados, perfil das empresas emissoras dos títulos, preço mínimo das ações, divulgação dos leilões e outros julgados relevantes.

d) harmonização dos registros de controles dos recursos aplicados aos projetos beneficiários do FINAM (valores autorizados e liberados), com o propósito de evitar divergências nas informações encaminhadas ao Tribunal.

XII - Seja recomendada à Secretaria da Receita Federal/SRF/MF a promoção de estudos no sentido de encaminhar ao Chefe do Poder Executivo, por intermédio do Ministro da Fazenda, proposta de alteração do art. 2º do Decreto nº 1.733, de 07/12/95 para que a sistemática de validação dos DARFs das pessoas jurídicas optantes dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES) contemple a verificação preliminar da observância de todos os requisitos exigidos pela SRF para validação efetiva das opções realizadas pelos contribuintes, haja vista que o previsto no citado artigo não assegura o efetivo reconhecimento da opção.

XIII - Seja recomendado ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento/MPO e ao Titular da Secretaria Especial de Políticas Regionais do MPO/SEPRE que:

a) determinem aos órgãos competentes a realização de estudos no sentido de encaminhar ao Chefe do Poder Executivo proposta de inclusão na legislação dos Fundos de Investimentos (FINAM, FINOR e FUNRES) de dispositivo legal que faculte aos agentes administradores do sistema de incentivos fiscais (SUDAM/BASA, SUDENE/BNB e GERES/BANDES) competência para adoção de medidas coercitivas no caso de descumprimento, por parte das empresas beneficiárias, dos prazos de conversão das debêntures, a que se refere o parágrafo 3º, art. 5º, da Lei nº 8.167/91 e parágrafo 8º, art. 7º, do Decreto nº 101/91, bem como para os casos de não pagamento de dividendos ao Fundo;

b) nos termos do art. 31 do Decreto nº 101/91, promovam as medidas necessárias à expedição de Portaria com o propósito de inserção de dispositivo legal que suspenda, temporariamente, a aprovação de projetos ao amparo do art. 5º da Lei nº 8.167/91 que busquem a obtenção de recursos dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES), toda vez que o comprometimento financeiro não

estiver compatível com os recursos previstos nos seus orçamentos anuais, assegurando, assim, o equilíbrio necessário à salvaguarda do sistema.

XIV - Seja dado conhecimento da Decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram para as providências cabíveis:

- I) ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;*
- II) ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados;*
- III) ao Ministro de Estado de Planejamento e Orçamento-MPO;*
- IV) ao Ministro de Estado da Fazenda-MF;*
- V) ao Secretário da Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) do Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO;*
- VI) ao Secretário da Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda-MF;*
- VII) ao Secretário da Secretaria Federal de Controle (SFC) do Ministério da Fazenda;*
- VIII) ao Superintendente da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM; e*
- IX) ao Presidente do Banco da Amazônia – BASA” .*

55. O Ministério Público junto a esta Casa, acolhendo solicitação de fl.199, em Parecer da lavra do Dr. Lucas Rocha Furtado, anuiu às propostas encaminhadas pela Unidade Técnica, propondo, porém, pequenas modificações a saber: “*No que atina às sugestões contidas nos itens VI, alínea c (fl. 192), e VIII (fl. 193), entendemos que os casos mereceriam, antes da adoção de medidas visando à instauração de tomada de contas especial, ser objeto de fiscalização específica em processos apartados, a ser realizada pela Unidade Técnica competente, nos termos do art. 41, caput e inciso II, da Lei n.º 8.443/92, visando a aprofundar ainda mais as investigações, esclarecendo, no detalhe, os fatos irregulares, identificando eventuais responsáveis e quantificando danos.*

Tais processos de fiscalização poderão posteriormente ser convertidos pelo Tribunal em tomadas de contas especiais.

Pensamos ainda que as medidas mencionadas nos itens IX, alíneas e e j (fl. 194) e X, alíneas de a a d (fls. 194/195) devam ser objeto de determinação e não de recomendação, pois são necessárias à boa gestão do sistema FINAM, de modo que a adoção delas deve ser obrigatória, e não facultativa, para os Órgãos mencionados. Além disso os indicadores de gestão mencionados no item IX, alínea j, são exigidos pela IN 12/96-TCU, art. 16, inciso II, alínea c.

Quanto ao item XIII (fl. 146), pensamos que as medidas mencionadas devam ser encaminhadas como sugestão ao MPO e à SEPRE.”

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, desejo registrar a excelente qualidade técnica do trabalho elaborado no âmbito da 5ª SECEX, ao traçar um diagnóstico complementar da operacionalização do FINAM, desde sua criação.

2.A falta de efetividade do FINAM, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.74, com o objetivo principal de reduzir os acentuados desníveis sócio-econômicos existentes na chamada Amazônia Legal, não se constitui matéria de discussão inaugural no âmbito desta Casa.

3.Auditorias operacionais realizadas, a exemplo desta, evidenciaram que o modelo idealizado de atuação do Fundo não logrou o sucesso almejado.

4. Com o advento da Lei nº 8.167/91, foram promovidas mudanças na sistemática de operacionalização do FINAM, instituído em 1974. No entanto, essas mudanças não se mostraram capazes de corrigir o rumo de sua atuação, até porque o processo implementado continuou privilegiando os chamados grandes empreendedores, visto que a sistemática de operacionalização então implantada manteve-se fundamentada em emissão de títulos (debêntures e ações). Nem mesmo o almejado equilíbrio financeiro do sistema foi conseguido, pois continuaram ocorrendo aprovações de projetos de forma desordenada, e em quantidade superior à sua capacidade orçamentária.

5.Ademais, a atuação da SUDAM e do BASA, respectivamente, agentes administrador e operador do Fundo, apresenta-se deficiente, não obstante as elevadas remunerações recebidas para o exercício de suas atribuições.

6. Os principais achados apresentados no Relatório em exame foram:

- precariedade nos controles das atividades relativas à operacionalização do FINAM, não havendo consistência entre os dados da SUDAM e os do BASA;
- aprovação indiscriminada de projetos e em quantidade superior à capacidade financeira do Fundo, gerando, por conseguinte, atrasos nas liberações de recursos destinados aos projetos, liberações essas que até 1994 eram procedidas de forma subjetiva;
- longa permanência de projetos no sistema, sendo que muitos deles foram concluídos sem condições de manter-se em operação;
- concentração de projetos no setor agropecuário, que, economicamente, não se caracteriza como gerador de elevados níveis de emprego;
- ineficácia das ações de ressarcimento dos recursos malversados;
- reduzido nível de conclusão de projetos, visto que dos 1524 projetos incentivados, apenas 530 foram concluídos e receberam Certificado de Empreendimento Implantado- CEI, no período de 1964 a 1996;
- ausência de realizações de leilões especiais, comprometendo a credibilidade do Fundo, como também, causando-lhe prejuízos financeiros;
- alta remuneração recebida pelos agentes administrador e operador do Fundo, no entanto, as atividades nas quais esses recursos deveriam ser

prioritariamente aplicados apresentam crônicas deficiências, em virtude, inclusive, de carência de pessoal e de recursos materiais;

- edição de normas infralegais de operacionalização do Fundo desfavoráveis à manutenção de sua saúde financeira;

- inexistência de indicadores que permita ao agente administrador auferir os benefícios advindos com a execução dos projetos.

7. Além de analisar as questões afetas à operacionalização do Fundo, o presente relatório abordou questões de cunho essencialmente legal. Recentemente, ao relatar o processo de auditoria operacional nos chamados Serviços Sociais Autônomos – sistema “S” – deparei-me com situação semelhante, tendo naquela oportunidade manifestado meu entendimento acerca do enfoque que deve nortear as auditorias de natureza operacional, do qual extraio os seguintes trechos: “ (...) *No exercício da sua função fiscalizadora, na atualidade, o TCU tem conferido ênfase ao exame do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, quanto aos aspectos da economia, eficiência e eficácia, a exemplo de Entidades de Fiscalização Superior de diversas partes do mundo.*

Em sede de auditoria operacional, o foco da análise é o processo de gestão nos seus múltiplos aspectos - planejamento, organização, procedimentos operacionais e acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas.

(..) Na seara operacional, a ênfase está centrada na análise do desempenho da organização, com vistas ao efetivo cumprimento da sua missão institucional, enquanto na fiscalização tradicional, a atenção recai sobre a observância das disposições legais que regem a gestão do ente jurisdicionado.

Na modalidade de auditoria operacional, a meu ver, o TCU exerce uma fiscalização de natureza didática (com vistas a obter conhecimento particularizado do assunto enfocado), cujo resultado assume caráter contributivo (oferecer ao ente auditado e/ou as esferas competentes sugestões que visem ao aprimoramento da ação institucional, ou, em nível maior, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas).

8. Na aquela assentada, considerei oportuno que as questões de legalidade apontadas nos autos fossem analisadas juntamente com as contas das entidades.

9. Na situação atual, no entanto, considerando a abrangência do escopo da auditoria; o tempo transcorrido desde a sua execução; o princípio da racionalidade administrativa, visto que se procedeu às audiências-prévias; e, ainda, a oportunidade e tempestividade que devem ser observadas no relato das auditorias operacionais, para que efetivamente possam constituir instrumento orientativo, optei, em caráter excepcional, por contemplar na Decisão a ser submetida ao descortino deste Egrégio Colegiado questões de ordem legal.

10. Dessa forma, considerando o universo das propostas apresentadas, deixo de endossar as sugestões contidas nos itens I, alínea “m” (fl. 190); IV; V; e IX, alíneas “a”; “b” e “d” (fls. 193), por entender que as matérias contidas nos

itens I, alínea “m”, e IX, alíneas “a”, “b” e “d” foram objeto de determinação na Decisão nº 610/96 – Plenário, e, portanto, já estão sendo acompanhadas em processo específico. Quanto às determinações contidas nos itens IV e V, dirigidas à SUDENE/BNB e ao GERES/BANDES, não constituem achados da auditoria em exame, cabendo, assim, a análise da questão nas contas dessas entidades.

11. Quanto à proposta contida no item IX, alínea “i”, deixo de incluí-la em virtude da edição da Resolução/CONDEL nº 8.707/98, revogando a Resolução/CONDEL nº 7.310/91, que aprovou o auxílio financeiro empresa ALUNORTE-Alumina do Norte do Brasil S/A.

12. Entendo, também, pertinente a constituição de apartados para que as questões levantadas nos itens VI, alínea “c”, e VIII das propostas encaminhadas pela Unidade Técnica ser objeto de fiscalização específica, perfilhando o posicionamento do Ministério Público junto a este TCU.

13. Destaco, por fim, que as recentes mudanças promovidas na estrutura organizacional do Poder Executivo vincularam a SUDAM à Secretaria Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas, do Conselho do Governo, órgão que compõe a Presidência da República, e, com isso, pequenas alterações foram necessárias no encaminhamento de algumas das determinações propostas. Ademais, no curso deste exercício, a MP nº 1.614/88 teve seus efeitos convalidados pela MP nº 1.740/99.

Assim sendo, acompanhando em parte as medidas alvitadas pela Unidade Técnica, com algumas das alterações sugeridas pelo Ministério Público e os acréscimos que julgo necessários, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao E. Colegiado.

DECISÃO Nº 104/99-TCU- PLENÁRIO¹

1. Processo nº 008.881/ 95-2 (c/2 volumes).
2. Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessado: Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.
4. Unidade: Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: 5ª SECEX.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. Determinar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM que:
 - 8.1.1 identifique, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal, as empresas beneficiárias do art.9º da Lei 8.167/91, cujas opções ao FINAM não tenham sido acatadas, total ou parcialmente, por aquela Secretaria, notadamente aquelas elencadas no Anexo I da presente Decisão, promovendo a devida cobrança dos recursos indevidamente repassados:

1. Publicada no DOU de 08/04/1999.

8.1.2 apure as evidências de desvio de aplicação de recursos de incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias, em especial aquelas indicadas no Anexo II desta Decisão, promovendo, se necessário, as competentes Tomadas de Contas Especiais, consoante dispõe o art. 8º da Lei nº 8.443/92:

8.1.3 dê cumprimento ao disposto no art.1º da Portaria/SUDAM nº 16.188/93, procedendo à fiscalização de todos os processos em implantação no sistema FINAM, pelo menos uma vez no ano, bem como acompanhe e fiscalize todos as empresas aprovadas à luz do Decreto-lei nº 1.376/74 que optaram por concluir seus empreendimentos com outras fontes de recursos, após o advento da Lei nº 8.167/91, conforme prescreve a Portaria/SDR nº 202/91, c/c o parágrafo único do art. 96, da Resolução/CONDEL nº 7.077/91;

8.1.4 assegure a destinação dos recursos auferidos com a administração do FINAM ao disposto no art.20, inciso III, da Lei nº 8.167/91;

8.1.5 proceda ao imediato cancelamento dos projetos que não optaram pela sistemática da Lei nº 8.167/91 ou pela conclusão do empreendimento por outras fontes de recursos;

8.1.6 regularize a situação das empresas que manifestaram opção pela sistemática do art. 22 da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 26 do Decreto 101/91 e aguardam a emissão de parecer conclusivo por parte dessa Autarquia;

8.1.7 adote providências no sentido de adequar o texto do art. 42 da Resolução/CONDEL, alterado pela Resolução nº 7.480/92, às disposições contidas na MP nº 1.740-28/99, suspendendo, de imediato, as liberações aprovadas à luz das mencionadas Resoluções;

8.1.8 observe o que estabelece o § 1º do art. 5º da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 6º do Decreto nº 101/91, de forma a garantir que a aplicação do Fundo relativa às debêntures não conversíveis corresponda ao montante de 30% do seu orçamento anual;

8.1.9 reconstitua os processos instaurados contra as empresas Agropecuária Alvorada Matogrossense S/A – APAME, Agropecuária Bela Vista S/A e Óleos do Pará S/A, não localizados por essa Autarquia, com vistas ao reinício dos procedimentos de cobrança administrativa;

8.1.10 adote providências no sentido de estabelecer procedimentos, inclusive com fixação de prazos, que assegurem o cumprimento do que prescreve o art.7º da Resolução/CONDEL nº 7.077/91, bem como a cobrança tempestiva das debêntures vencidas pelo banco operador;

8.1.11 encaminhe, regularmente, ao Ministério Público da União relação das empresas incentivadas pelo FINAM que deixarem de aplicar ou aplicaram os recursos recebidos indevidamente, com vistas à promoção das ações penais e civis cabíveis, consoante dispõe a Lei nº 8.137/90;

8.1.12 faça constar das futuras prestações de contas a serem encaminhadas a esta Casa, especificações dos gastos realizados com os recursos auferidos como a administração do Fundo nas atividades previstas no inciso III do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e inciso III do art. 24 da Decreto nº 101/91.

8.1.13 encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstrativo que assegure o retorno do equilíbrio financeiro do Fundo, justificando a retomada de aprovação de projetos em 1997;

8.2 Recomendar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM que sejam empreendidos esforços no sentido de:

8.2.1 estabelecer, como cláusula condicionante à execução do projeto, a obrigatoriedade das empresas encaminharem, ao BASA, toda documentação necessária à atualização e acompanhamento da carteira de títulos do Fundo;

8.2.2 estabelecer, via resolução do CONDEL, prazo máximo para permanência no banco operador dos recursos vinculados às liberações autorizadas pela Autarquia e não movimentadas pelas empresas beneficiárias;

8.2.3 fixar critérios a serem observados pelo BASA para realização de leilões especiais dos títulos da carteira do FINAM, estabelecendo periodicidade, local de realização, quantidade de títulos a serem leiloados, perfil das empresas emissoras dos títulos, preço mínimo das ações, divulgação dos leilões e outros aspectos julgados relevantes;

8.2.4 dotar a Divisão de Acompanhamento de Projetos/DAC de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho satisfatório de relevante atividade para o órgão;

8.2.5 considerar, quando da elaboração dos cronogramas de fiscalizações, as características climáticas das regiões em que estão localizados os empreendimentos a serem fiscalizados, bem como estabeleça a obrigatoriedade de que os processos de fiscalização contenham fotografias, evidenciando o estágio evolutivo dos empreendimentos incentivados;

8.3 Determinar ao Banco da Amazônia S/A – BASA que:

8.3.1 encaminhe, regularmente, à SUDAM relação das empresas com debêntures conversíveis vencidas, para fins de manifestação prévia, possibilitando a cobrança tempestiva dessas debêntures;

8.3.2 assegure a publicação do balanço anual do FINAM, no prazo estabelecido no § 1º, art. 20, da Resolução/BACEN nº 1.660/89;

8.3.3 assegure o aporte de recursos financeiros auferidos com a administração do FINAM às atividades para as quais foram legalmente destinados;

8.4. Recomendar ao Banco da Amazônia S/A – BASA que:

8.4.1 institua mecanismo de cobrança das empresas constantes da carteira de títulos do FINAM omissas quanto à entrega de demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários à atualização dos valores das ações e realizações dos leilões especiais, bem como proceda o monitoramento do pagamento de dividendos, recebimento de bonificações, transferência de controle acionário e da situação econômica dos empreendimentos que possuam títulos na carteira do Fundo;

8.4.2 encaminhe com regularidade à Comissão de Valores Mobiliários – CVM para adoção das medidas cabíveis, observando o que dispõe a Instrução CVM nº 265/97, relação das empresas incentivadas que: apresentem prejuízos contumazes;

deixem de pagar dividendos sistematicamente ao FINAM; deixem de remeter ao BASA demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários à atualização da carteira de títulos do Fundo;

8.4.3 considere, no cálculo da provisão de liquidação duvidosa, o número de empresas e a situação apresentada por empresa com projetos passíveis de cancelamento, cancelados, com debêntures vencidas e omissas no envio de documentos necessários à atualização da carteira de títulos do Fundo;

8.4.4 dote o Departamento de Incentivos Fiscais/DEFIS de estrutura adequada, com vistas à operacionalização da carteira de títulos do FINAM;

8.5 Determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR que as futuras prestações de contas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia encaminhadas a este Tribunal contenham manifestação acerca das Determinações ora dirigidas à Autarquia;

8.6 Determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda – Ciset/MF que faça constar nas futuras contas do Banco da Amazônia S/A manifestação acerca das determinações ora dirigidas a essa instituição financeira;

8.7 Recomendar à Secretaria da Receita Federal que promova estudos no sentido de alterar a sistemática atual de validação dos DARFs das pessoas jurídicas optantes dos Fundos de Investimentos, de forma a permitir que a verificação preliminar contemple todos os requisitos exigidos para validação efetiva das opções realizadas pelos contribuintes, assegurando as providências necessárias ao implemento das propostas resultantes desses estudos;

8.8 Sugerir ao titular da Secretaria Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas Regionais, do Conselho de Governo da Presidência da República que:

8.8.1 determine aos órgãos competentes a realização de estudos com vistas à inclusão na legislação relativa aos Fundos de Investimentos Regionais de dispositivo legal que faculte aos agentes administradores do sistema de incentivos fiscais competência para adoção de medidas coercitivas no caso de descumprimento, por parte das empresas beneficiárias, dos prazos de conversão das debêntures, a que se refere o § 3º, art. 5º, da Lei nº 8.167/91 e § 8º, art. 7º, do Decreto nº 101/91, bem como para os casos de falta de pagamento de dividendos ao Fundo;

8.8.2 promova as medidas necessárias à expedição de Portaria com o propósito de inserção de dispositivo normativo que suspenda, temporariamente, a aprovação de projetos ao amparo do art.5º da Lei nº 8.167/91 que busquem a obtenção de recursos dos Fundos de Investimentos, toda vez que o comprometimento financeiro não estiver compatível com os recursos previstos nos seus orçamentos anuais, assegurando, assim, o equilíbrio necessário à salvaguarda do sistema;

8.9. Determinar à SECEX/PA a constituição de processos apartados, de conformidade com o disposto no §1º do art. 28 da IN/TCU nº 09/95, formados por cópia deste processo, visando apurar divergência verificada entre os valores autorizados pela SUDAM e o que efetivamente foi liberado pelo BASA aos projetos incentivados, bem como apurar a transferência do projeto Finobrasa do Maranhão S.A do

sistema FINAM para o sistema FINOR (Resolução/CONDEL/SUDAM nº 6.658/88), sem que os recursos recebidos junto ao FINAM, atualizados até a data da aprovação do projeto pela SUDENE, fossem totalmente considerados como contrapartida no momento do ingresso do empreendimento no sistema FINOR/SUDENE (fls. 85/86 e anexo XVII do Vol. I), promovendo-se as necessárias inspeções;

8.10. Dar conhecimento à SECEX/PA do constante dos itens IV e V das propostas da instrução com relação ao BASA bem como do item 41.10 do relatório deste processo.

8.11. Encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram:

8.11.1 À Presidência do Senado Federal, bem como à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;

8.11.2 Ao Exmo. Senhor Ministro da Fazenda, para fins de supervisão ministerial;

8.11.3 Ao Exmo. Senhor Secretário-Executivo da Câmara de Políticas Regionais, do Conselho do Governo;

8.11.4 Ao Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; e

8.11.5 Ao Presidente do Banco da Amazônia;

8.12. Juntar este processo, oportunamente, à prestação de contas do Fundo de Investimento da Amazônia- FINAM do exercício de 1996/1997, para exame em conjunto e em confronto.

8.13. Determinar ao ISC que providencie a publicação do relatório de auditoria operacional de que trata este processo, bem como dos presentes Relatórios, Voto e Decisão, na série “Auditorias do Tribunal de Contas da União”, nos termos da Resolução TCU nº 81/97.

9. Ata nº 10/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 24/03/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 - Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo, Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Benjamin Zymler.

Iram Saraiva
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha
Ministro-Relator

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA RITA DE CALDAS/MG -
CONVÊNIO COM O FNDE
Tomada de Contas Especial**

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo I - Classe II - 2ª Câmara

TC 375.449/97-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita de Caldas - MG

Responsável: Milton José de Oliveira

Ementa: - Tomada de Contas Especial. Convênio. Não aprovação da prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE. Citação. Revelia. Irregularidade das contas. Débito. Autorização para a cobrança judicial da dívida. Encaminhamento de cópias da documentação ao Ministério Público da União.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada contra o Sr. Milton José de Oliveira, ex-Prefeito do Município de Santa Rita de Caldas/MG, em decorrência da impugnação de despesas no valor de CR\$ 1.560.900,00, constantes da prestação de contas dos recursos no montante de Cr\$ 3.384.000,00, repassados em 16/12/93, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por intermédio do Convênio nº 4727/93, cujo objetivo era a aquisição de material didático e equipamentos e a reforma de 20 (vinte) escolas municipais.

A importância impugnada corresponde ao valor dos materiais não empregados nas obras e não encontrados no almoxarifado daquela Prefeitura, durante as diligências realizadas pela DEMEC/MG, em 22/08/94 e 20/10/94, adquiridos com recursos do convênio.

A CISET/MEC certificou a irregularidade destas contas (fls.212), tendo a autoridade ministerial se manifestado de acordo com os pareceres do Controle Interno (fls.216).

Regularmente citado (fls.224/226), o responsável não recolheu o débito a ele atribuído, nem apresentou alegações de defesa, como lhe foi facultado, tornando-se, em consequência, revel perante esta Corte nos termos do § 3º do art.12, da Lei 8.443/92.

Diante desse fato, o analista responsável pela instrução propõe, com fundamento nos arts.1º, inciso I; 12,§3º; 16, inciso III, alínea “c”; 19, caput e 23, inciso

III, alínea “a” da Lei n.º 8.443/92, a irregularidade das presentes contas, a imputação de débito ao responsável e a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação (fls.227/228).

A Diretora substituta da 2ª Divisão Técnica, com a anuência do dirigente da Unidade (fls. 229), diverge daquela proposta apenas quanto à fundamentação. Entende aplicável ao caso o art. 16, inciso III, alínea “d”, uma vez que “... ficou caracterizado nos autos que houve desvio de material adquirido com recursos do convênio n.º 4727/93.”

O Ministério Público, em parecer do ilustre Subprocurador-Geral Dr. Jatir Batista da Cunha, entendendo que, no caso em tela, não restou comprovada a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme tipificado na alínea “d”, inciso III, do artigo 16, da Lei n.º 8.443/92, manifesta-se de acordo com a proposição do Sr. Analista inserta a fls. 228, alterando-se o fundamento da condenação para o artigo 16, inciso III, alínea “b”, daquela lei.

VOTO

Constata-se, do exame dos autos, que o responsável, devidamente citado, não recolheu o débito de sua responsabilidade, nem apresentou alegações de defesa, como lhe foi facultado, estando caracterizada sua revelia. Há, pois, que se prosseguir no julgamento do feito, ante o disposto no art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/92.

No tocante ao fundamento da condenação, entendo que o ex-Prefeito não havendo comprovado a utilização da totalidade do material adquirido no objeto do convênio, ou seja, na realização do interesse público, inquinou a gestão dos recursos com a mácula da ilegitimidade.

Assim, acolho os pareceres exarados nos autos, com a fundamentação proposta pelo Sr. Analista, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração desta Câmara.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha

Cuida-se da Tomada de Contas Especial do Sr. Milton José de Oliveira, instaurada em decorrência da não-aprovação da prestação de contas do Convênio n.º 4727/93, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a Prefeitura de Santa Rita de Caldas/MG, visando à aquisição de material didático e equipamentos e à reforma de escolas municipais.

Somos distinguidos com a solicitação de audiência do eminente Ministro-Relator JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO, mediante despacho exarado às fls. 232.

Ante a revelia do responsável, o Sr. Analista sugere a irregularidade destas contas, e a condenação em débito do ex-Prefeito, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei n.º 8.443/92 (fls. 228).

Já a Sra. Diretora Substituta da 2ª Divisão Técnica pronuncia-se, com a anuência do Sr. Secretário (fls. 229), de acordo com a proposta alvitada na instrução, divergindo, porém, quanto ao fundamento invocado “...por entender aplicável aquele constante do art. 16, III, “d” da mesma Lei, pois ficou caracterizado nos autos que houve desvio de material adquirido com recursos do Convênio nº 4727/93” (fls. 186/7).

Entendeu a instrução que o caso em tela é relativo a desvio de recursos, por se cuidar de “bens não utilizados nas obras e não encontrados no almoxarifado da prefeitura” (fls. 227, item 5).

Quanto ao fundamento da condenação, expressamos nosso dissenso dos termos da instrução, em razão dos motivos expostos a seguir.

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 pelo desfalque ou desvio, utiliza-se a seguinte construção lógica: se os bens foram adquiridos com recursos do convênio e não foram utilizados nas obras nem foram encontrados no almoxarifado da Prefeitura, 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 ou 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 provas 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.

Dessarte, cremos que, no caso em tela, não restou comprovada a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme tipificado na alínea “d”, inciso III, do artigo 16, da Lei n.º 8.443/92.

O que se tem de demonstrado é que o ex-Prefeito não logrou comprovar a utilização da totalidade do material adquirido no objeto do convênio, consoante o preconizado na legislação então vigente, configurando-se a prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.

A propósito, na avaliação do Controle Interno, “*a irregularidade da entidade conveniente está caracterizada no Demonstrativo de Débito, às fls. 204, pelo não cumprimento das cláusulas conveniadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, contrariando o artigo 93 do Decreto-lei n.º 200/67*” (fls. 210, item 07).

Ante o exposto, manifestamo-nos de acordo com a proposição do Sr. Analista, inserta às fls. 228, alterando-se o fundamento da condenação para o artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei n.º 8.443/92.

ACÓRDÃO Nº 84/99 - TCU - 2ª CÂMARA

1. Processo nº TC 375.449/97-3
2. Classe de Assunto: II - Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Milton José de Oliveira
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita de Caldas/MG
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: SECEX/MG
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, de responsabilidade do Sr. Milton José de Oliveira, ex-Prefeito do Município de Santa Rita de Caldas-MG.

Considerando que, no processo devidamente organizado, apurou-se o débito contra o responsável no valor de CR\$ 1.560.900,00 (um milhão quinhentos e sessenta mil e novecentos cruzeiros reais), proveniente da não aprovação da prestação de contas dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por meio do Convênio nº 4727/93, tendo por objetivo a aquisição de material didático e equipamentos e a reforma de 20 (vinte) escolas municipais;

1. Publicado no DOU de 09/04/1999.

Considerando que, regularmente citado, o responsável não recolheu a importância devida nem apresentou alegações de defesa como lhe foi facultado, tornando-se revel, nos termos do art. 12, § 3º da Lei nº 8.443/92;

Considerando que o valor atualizado do débito é superior ao limite fixado pelo Tribunal para a organização do competente processo de cobrança executiva;

Considerando, ainda, que os pareceres exarados pela SECEX/RJ e pelo Ministério Público são uniformes no sentido da irregularidade das contas, da imputação de débito ao responsável e da autorização para a cobrança judicial da dívida;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, em:

a) julgar irregulares as presentes contas e em débito o responsável Sr. Milton José de Oliveira, condenando-o ao pagamento da quantia de CR\$ 1.560.900,00 (um milhão quinhentos e sessenta mil e novecentos cruzeiros reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetue e comprove, perante este Tribunal (art. 165, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais calculados a partir de 16/12/93 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

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

c) encaminhar ao Ministério Público da União cópia dos autos, bem como do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, com vistas a verificar a conveniência da adoção das medidas de sua competência previstas no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92.

9. Ata nº 10/99 – 2ª Câmara

10. Data da Sessão: 25/03/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Adhemar Paladini Ghisi (Presidente), Valmir Campelo e Adylson Motta (Relator).

Adhemar Paladini Ghisi
Presidente

Adylson Motta
Ministro-Relator

Fui presente:

Maria Alzira Ferreira
Rep. do Ministério Público

DNOCS – INCLUSÃO DE CLÁUSULA EM EDITAIS DE LICITAÇÃO

Representação

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-275.383/97-0

Natureza: Representação.

Interessada: PLUS Serviços de Limpeza Ltda.

Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

EMENTA: Representação de empresa licitante, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93, contra a inclusão de cláusula irregular em editais de licitação. Conhecimento. Procedência. Fixação de prazo para o exato cumprimento da lei.

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a minuciosa instrução elaborada pelo Sr. Analista da SECEX/CE (fls. 122/125):

“Trata o presente processo de Representação da empresa PLUS SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA quanto aos Editais das Tomadas de Preços n.ºs. 05/97 e 06/97 do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, solicitando-se a retirada do item 3.1.3 dos mesmos Editais, ‘a respeito dos atestados serem devidamente certificados pelo SEAC – Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado, contrariando assim o artigo 1º, inciso XL da Constituição Federal’ (fls. 01).

2. Instruída a Representação nesta SECEX/CE (fls. 02), constata-se que não existe o inciso XL no art. 1º da Constituição, propondo-se, assim, o arquivamento dos autos por falta de fundamento legal para dar prosseguimento ao processo.

3. Encaminhado o processo ao Ministro-Relator com proposta de arquivamento (fls. 03), o Sr. Ministro José Antônio B. de Macedo, em Despacho às fls. 04, mandou ouvir a Procuradoria, que se manifestou de acordo com a Instrução e Pareceres desta SECEX/CE (Parecer às fls. 05).

4. O Sr. Ministro-Relator José Antônio B. de Macedo, entendendo que a Representação aponta possíveis irregularidades nas Tomadas de Preços em causa, determinou a devolução dos autos à SECEX/CE, ‘para que promova, preliminarmente, diligência junto ao DNOCS, a fim de obter esclarecimentos sobre os referidos Editais e sobre outros elementos que considere necessários, com o objetivo de

analisar, sobretudo, a exigência de atestados emitidos pelo SEAC – Sindicatos das Empresas de Asseio e Conservação do Estado (subitem 3.1.3 dos Editais) à luz da legislação que rege a matéria’ (Despacho às fls. 06).

5. Em obediência ao Despacho do Sr. Ministro-Relator, procedeu-se diligência junto ao DNOCS – Ofício SECEX/CE nº 260/98, de 05.06.98, fls. 07 – solicitando o envio de cópia dos Editais das Tomadas de Preços nºs. 05 e 06/97 e das respectivas Atas.

6. Pelo Ofício nº 161-DG/GAB, de 19.06.98, fls. 09, o Sr. Diretor-Geral do DNOCS solicitou a esta SECEX cópia do presente processo, bem como a prorrogação do prazo para atendimento da diligência; pelo Ofício nº 168-DG/GAB, de 24.06.98, fls. 11, o mesmo Responsável encaminhou os Editais e Atas solicitados (fls. 12/45, 46/75, 76/78, 79/83 e 84), esclarecendo ainda que a exigência contida no item 3.1.3 dos Editais decorre de decisão judicial enviada pelo Sindicato (fls. 85 e 86/87).

7. Com efeito, em expediente de 03.11.97 (fls. 85) o Sindicato comunica ao Presidente da Comissão de Licitação do DNOCS a sentença na qual, segundo o entendimento do Sindicato, se lhe reconhece o direito de certificar os atestados de capacidade técnica das empresas afiliadas ao SEAC.

8. A questão levantada pelo Sindicato prendia-se ao fato que algumas empresas participantes de processos licitatórios apresentavam comprovação de capacidade técnica através de atestados fornecidos pelo Conselho Regional de Administração, nos termos do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, entendendo o Sindicato que apenas esse órgão de classe poderia fornecer os referidos atestados; decorre daí a solicitação do Sindicato quanto à retirada dos Editais do item 3.1.3, que exige ‘atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado (...), devidamente certificado pelo SEAC – Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação’”.

(...)

“10. Às fls. 101/103 consta do processo Parecer do Assessor do Secretário de Controle Externo no qual, após análise dos aspectos legais envolvidos, propõe diligência junto ao Conselho Regional de Administração do Ceará/Piauí e ao Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Ceará – SEACEC” (...).

“12. O Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Ceará – SEACEC atendeu à diligência através do Ofício nº 059/98, de 09.09.98 (fls. 108), juntando os documentos de fls. 110 a 113 que, no seu entender, provam ser o Sindicato a entidade competente para certificar os atestados de capacidade técnica de que trata o art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

13. Às fls. 110/111 consta cópia da Decisão proferida pelo Juiz Federal José Maria Lucena, Vice-Presidente do TRF 5ª Região, na qual aquele Magistrado confirma que ‘os serviços prestados pelas empresas de higiene e transporte de valores não se caracterizam como atividades específicas da profissão de administrador’; como se vê, a decisão judicial foi no sentido de considerar que as atividades de asseio e higienização não são privativas da profissão de administrador, nada levan-

do a concluir que tudo o que se refira a essas atividades seja da competência do Sindicato, especialmente a atestação de capacidade técnica”.

(...)

“15. Da análise dos documentos ressaltam os seguintes fatos:

a) a decisão judicial sobre a qual se apoia o Sindicato para argüir exclusividade quanto à atestação da capacidade técnica em nada lhe autoriza tal pretensão, de vez que apenas afirma que tais atividades não são privativas da profissão de administrador;

b) nos demais Estados da Federação, segundo informação do CRA-CE/PI tal competência é do respectivo CRA;

c) consoante o disposto no § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, a comprovação da capacidade técnica ‘será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes’.

16. Como se vê, a Lei alude a entidades profissionais competentes, não descendo ao detalhe de definir se essas entidades profissionais são os Conselhos de Fiscalização Profissional ou os Sindicatos que congregam as empresas que prestam esse tipo de serviço: a questão que ora se põe é, portanto, definir quais são as entidades profissionais competentes para tal fim; do ponto de vista da doutrina, há a tendência a considerar como entidades profissionais somente os órgãos corporativos tais como os Conselhos de Fiscalização Profissional – v. Geisa Araújo, Licitações e Contratos Públicos, Fortaleza, edição da autora, 1998, p. 97; manifestada a intenção do CRA-CE/PI de interpor recurso junto ao TRF-5ª Região para lhe ser confirmada tal prerrogativa, creio que só após a manifestação da Justiça poderá ser resolvido esse conflito de prerrogativas; no momento, carece de fundamento a pretensão do Sindicato quanto à exclusividade pretendida e igualmente insubsistente o subitem 3.1.3 do Edital, que estabelece que os atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado deverão ser certificados pelo SEAC – Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação.

17. Por outro lado, decorrido lapso de tempo razoável, seria de bom alvitre indagar-se do CRA-CE/PI se esse órgão realmente interpôs o recurso cabível para que lhe seja restaurada a competência que entende lhe pertencer.

18. Assim, é procedente a Representação que deu origem a este processo, no seu pedido de que seja retirado dos Editais de Tomada de Preços o subitem 3.1.3, de vez que sua inclusão nos Editais contraria o disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93, c/c o § 1º do art. 30 do mesmo diploma legal.

19. Por outro lado, é de se considerar que as Tomadas de Preços nºs. 05/97 e 06/97, em cujos Editais consta o item restritivo, tiveram o seu caráter competitivo prejudicado, devendo então as licitações serem anuladas por ilegalidade, nos termos do art. 49, caput, da Lei nº 8.666/93, e realizados novos certames licitatórios nos quais seja respeitado o caráter competitivo do procedimento nos termos do já citado art. 3º, § 1º, inciso I, da mesma Lei.

20. Em face do exposto, submeto o presente processo à consideração superior propondo:

a) seja determinado ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS que, em futuras licitações, evite a inclusão, nos Editais respectivos, de cláusulas que possam prejudicar o caráter competitivo do procedimento licitatório, em obediência ao que determina a Lei nº 8.666/93, art. 3º, § 1º, inciso I;

b) seja também determinado à Autarquia, no prazo que o Egrégio TCU vier a fixar, que proceda à realização de novos procedimentos licitatórios em substituição às Tomadas de Preços nºs 05/97 e 06/97, que deverão ser anuladas por ilegalidade, nos termos do art. 49, caput, da Lei nº 8.666/93;

c) seja o presente processo juntado às contas do exercício de 1997, para análise em conjunto e em confronto.”

2. O Representante do Ministério Público Dr. Ubaldo Alves Caldas emitiu Parecer nos presentes autos, do qual extraio o seguinte excerto (fls. 128/129):

“De pronto, verifica-se que o item do edital impugnado decorre de clara infringência a dispositivo da Lei nº 8.666/93. O registro do atestado tem que ser efetuado por entidade profissional competente, do que decorre que deve ser efetuado por entidade que represente e fiscalize profissionais, nunca por uma entidade patronal como é o SEACEC.

Tanto é assim que a própria Lei estabelece que a única (em virtude de veto) modalidade de exigência a ser observada, quando do registro dos atestados, é a relativa à capacitação técnico-profissional. Causa espécie o fato de que uma entidade que congrega empresas e não empregados possa atestar a capacidade de um profissional. Um dos inconvenientes dessa prática é que profissionais e empresas concorrentes poderiam ser discriminados, até mesmo por interesses negociais, por aqueles que, no SEACEC, detém o poder de autorizar o registro dos atestados.

Ademais, observa-se que o item 3.1.3 do Edital (fl. 47) não previa exigências relacionadas à capacitação técnico-profissional previstas no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações.

Entendemos que a interpretação desses dispositivos não deve ser enuviada pela indicada decisão do TRF - 5ª Região (fl. 111), como quer o SEACEC, mesmo porque o mencionado *decisum* não discute a competência para registrar o atestado em questão, mas apenas julga que os serviços prestados por empresas de higiene e transporte de valores não se caracteriza como atividade específica da profissão de Administrador.

Embora não exista o dispositivo constitucional invocado pelo autor da representação (art. 1º, inciso XL), verifica-se que o requisito imposto pelo item 3.1.3 do edital de licitação afronta o art. 37, inciso XXI, na medida em que torna-se questionável a igualdade de condições entre os licitantes.

Não obstante, não vislumbramos má-fé dos administradores, sendo que a interpretação do conteúdo da citada Decisão do TRF-5ª Região lhes serve, ao menos, como atenuante.

Antes, porém, as licitações devem ser anuladas por flagrante infringência de dispositivo legal.

O art. 71, inciso XI, da Constituição Federal, bem como o art. 45 da Lei nº 8.443/92, prevêm que o Tribunal, verificada ilegalidade, deverá assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao cumprimento da Lei. Assim, propugnamos tal medida, em lugar da proposição consignada no subitem “b” do item 20 da instrução de fls. 122 a 125.

Em razão dos fatos ora examinados, bem como do envolvimento de gestores do DNOCS, entendemos pertinentes as propostas constantes dos subitens “a” e “c” do prefalado item 20 da instrução.

Dessarte, este representante do Ministério Público manifesta anuência às proposições consignadas nos subitens “a” e “c” do item 20 da instrução (fl. 125), sem prejuízo de que, com supedâneo no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal, bem como no art. 45 da Lei nº 8.443/92, seja assinado prazo de 30 dias para que a Autarquia adote as providências necessárias ao cumprimento do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista sua infringência pelo item 3.1.3 dos Editais de Tomadas de Preços nº 05/97 e 06/97.”

3. É o relatório.

VOTO

De início, importa consignar que a presente Representação merece ser conhecida com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

2. De acrescentar que, consoante apurado pelo meu Gabinete, com o auxílio da SECEX/CE, as Tomadas de Preços nº 05/97 e 06/97 não foram concluídas, estando marcadas para o próximo dia 15/04 a abertura das propostas, consoante informou a Comissão de Licitação responsável.

3. Quanto aos pareceres emitidos nos autos, estou de acordo com o exame minucioso da matéria levada a efeito pela Unidade Técnica e pela douta Procuradoria.

4. Considero, todavia, que, por ora, as medidas a serem adotadas por este Tribunal devam cingir-se à fixação do prazo de 15 dias, consoante estabelece o art. 195 do Regimento Interno (e não de 30 dias, conforme propõe o Parquet), e à determinação sugerida pela SECEX/CE, objeto da alínea a do item 20 do relatório supra.

Nestas condições, acolho, no essencial, os pareceres e voto por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

DECISÃO Nº 126/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC n. 275.383/97-0.
2. Classe de Assunto: VII - Representação de empresa licitante, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93, contra a inclusão de cláusula irregular em editais de licitação.
3. Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

1. Publicada no DOU de 12/04/1999.

4. Interessada: PLUS Serviços de Limpeza Ltda.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas.
7. Unidade Técnica: SECEX/CE.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 - conhecer da presente Representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93, para considerá-la procedente, tendo em vista que restou configurada nos autos irregularidade consistente na inclusão, no item 3.1.3 dos editais das Tomadas de Preços nº 05/97 e 06/97 do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, da exigência de que os atestados de capacidade técnica sejam certificados pelo Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Ceará – SEACEC, em infringência aos arts. 3º, § 1º, I, e 30, § 1º, da Lei n. 8.666/93;
 - 8.2 - com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 195 do Regimento Interno, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o DNOCS adote as providências necessárias ao exato cumprimento dos mencionados dispositivos da Lei n. 8.666/93, retirando a exigência indevida contida no item 3.1.3 dos aludidos editais de Tomadas de Preços, comunicando a este Tribunal, nesse mesmo prazo, as medidas que forem promovidas;
 - 8.3 - determinar ao DNOCS que, em futuras licitações, observe o disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, abstendo-se de incluir nos editais cláusulas que atentem contra o caráter competitivo do procedimento licitatório;
 - 8.4 - dar ciência desta Decisão à empresa PLUS Serviços de Limpeza Ltda.
9. Ata n. 11/99 - Plenário.
10. Data da Sessão: 31/03/1999 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Valmir Campelo, Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo (Relator), Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.
 - 11.2. Ministro que alegou impedimento: Adylson Motta.

Humberto Guimarães Souto
na Presidência

José Antonio Barreto de Macedo
Ministro-Relator

DESTAQUE

DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO ADYLSON MOTTA¹

Ministro Adhemar Paladini Ghisi

Senhoras e senhores,

Honrou-me o Senhor Presidente, eminente Ministro Iram Saraiva, ao designar-me para falar, em nome deste Colegiado, em homenagem ao seu novo integrante, o Senhor Ministro Adylson Martins Motta.

Ao cotidiano desta Corte de Contas agrega-se, a partir desta data, experiente e dedicado homem público, com diversificada atuação em variados setores da vida institucional do Rio Grande do Sul e do Brasil.

Saudamos, desde logo, com sincera satisfação e grande prazer, a destacada presença de quem mereceu a chancela da confiança de expressivo e majoritário número de parlamentares brasileiros de nossa Câmara Baixa, confirmada pelo Senado Federal, e ungida, finalmente, pelo ato de nomeação do Senhor Presidente da República.

Senhor Ministro Adylson Motta !

Precedido de justificada fama de homem probo, trabalhador e devotado às obrigações funcionais e profissionais, em todas as altas atividades já ilustradas e enriquecidas por seu nobre exercício, chega Vossa Excelência à mais alta Corte de Contas do País. E aqui chega, detentor dos graus universitários em Odontologia e Ciências Jurídicas e Sociais, com a experiência dos que madrugaram a vida em variada atividade administrativa, em seu estado natal do Rio Grande do Sul.

Primeiramente na Assembléia Legislativa, como Secretário da Presidência, Diretor de Pessoal e Diretor-Geral, substituto; numa segunda etapa, em 1964/65, como Chefe de Gabinete do prestigioso Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (presidido à época pelo ilustre deputado estadual, advogado Fernando Gonçalves, a quem Vossa Excelência, coincidentemente, sucede nesta Corte, após aquele eminente Ministro haver prestado à mesma inestimáveis serviços, pelo largo espaço de quinze anos, inclusive como seu Vice-Presidente e Presidente por dois períodos); depois atuou como Chefe de Gabinete e Secretário de Estado da Saúde, substituto, ainda naquele Estado, na gestão do ilustre Governador Jair Soares; numa penúltima etapa de sua rica vida pública, vocacionado para as nobres tarefas da representação política, foi deputado estadual por dois mandatos consecutivos, reeleito com a maior votação dentre os candidatos de todos os partidos disputantes para a Legislatura de 1983/1987, de onde emergiu mais forte e prestigiado para o delicado e árduo exercício da Casa Civil do Governo da Província; finalmente, Deputado federal eleito em 1986, e reeleito para mais dois mandatos, em cujos doze anos de profícua, assídua e exemplar atividade parlamentar, exerceu as mais difíceis e importantes tarefas, seja como Vice-Presidente da Comissão de Ordem Social da Assembléia Nacional

1. Proferido no edifício-sede do TCU, em 20 de janeiro de 1999.

Constituinte, seja como primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional e do Congresso Revisor da Constituição Federal, todos no biênio 1993/1994.

Como dito, Vossa Excelência agrega-se aos trabalhos desta Casa mais que centenária, concebida pelo gênio de Rui Barbosa, para emprestar seu conhecimento e experiência, hauridos das atividades burocrático-administrativas e político-representativas, temperadas pela poeira das estradas do seu rincão e pelo som dos clamores da gente dos seus pampas imensos, que na História da pátria comum contribuiu decisivamente para que o Brasil fosse o que hoje é: íntegro, uno e soberano.

Vossa Excelência chega até nós cercado da mais viva e favorável expectativa, pois traz consigo a vivência do homem público de multifacetada atuação, principalmente no âmbito do Congresso Nacional, atuante no Plenário e nas comissões, onde estudou e debateu assuntos da Agricultura, do Meio Ambiente, da Educação, da Cultura, dos Transportes, do Turismo, das Relações Exteriores, da Justiça, do Desporto, da Seguridade e da Previdência Social, da Saúde, enfim, de quantos setores e de tantos outros aspectos da vida institucional da Nação, tenha este Tribunal de Contas, por força de suas competências e atribuições, a tarefa de fiscalizar, controlar e avaliar, como braço técnico do Parlamento, em cumprimento à sua indelegável missão constitucional.

Vossa Excelência, Senhor Ministro Adylson Motta, terá a nítida sensação, em breve, que passou a integrar uma família maior que aquela da qual hoje justificadamente se orgulha, constituída de sua esposa e companheira, D^a Vera Paiva Motta, e de seus diletos filhos, Fernanda, Rafael e Carolina.

A esses entes queridos, que sinceramente saudamos, Vossa Excelência acrescentará, da Corte, seus oito Ministros, os três Ministros-Substitutos, os oito membros do Ministério Público e os 1960 servidores, ocupantes dos cargos da Secretaria do Tribunal, que organizados em carreiras e regidos pelos princípios da disciplina e da hierarquia, atuam na sede, nesta Capital Federal, e se espraiam pelo território deste imenso Brasil através das vinte e seis Secretarias de Controle Externo sediadas nas capitais estaduais.

Vossa Excelência encontrará, por igual, razão de orgulhar-se da Instituição a que passa a pertencer a partir desta data, homem de trabalho e de enfrentar e vencer desafios, ao inteirar-se do sincero propósito de seus Ministros, Ministros-Substitutos e Membros do Ministério Público, de servir à Nação com grandeza de propósitos, inquestionável probidade e inteira devoção, entregues à faina permanente de fiscalizar e controlar as ações e as gestões de 2.607 órgãos e entidades federais, das administrações direta e indireta, jurisdicionados ao Tribunal, aos quais devam ser acrescentadas as unidades representativas de 5.506 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. Experiente administrador, não lhe escapará a observação sobre o alto nível do servidor da Corte, dedicado e competente, seguro alicerce dos julgamentos isentos e soberanos, a cargo deste Plenário, como recentemente assinalava o Ministro Valmir Campelo, ilustre ex-congressista como Vossa Excelência.

Não se surpreenderá, assim, ao tomar conhecimento da realidade operacional da Casa a que passa a integrar, estarem atualmente nela tramitando cerca de 60.944 processos de vária natureza e espécie, de que somente nos últimos quatro anos deram entrada no seu protocolo cerca de 113.373 processados, e de que a média anual de julgamento nos últimos seis anos atingiu 14.500 deles.

Como curiosidade ao Ministro que chega, e a todos quantos acompanham as atividades da Corte, um de seus órgãos mais atuantes e atualizados, a Secretaria de Informática – SEINF, registra com precisão a tramitação de cada um dos 961.579 processos examinados no âmbito do Tribunal, após sua implantação, dos quais 897.466 estão encerrados.

Ao ilustre Ministro Adylson Motta, homem de espírito prático e objetivo, aguçado no exame das matérias submetidas ao crivo do Congresso Nacional, principalmente nos doze anos que honrou a Câmara dos Deputados, ocupando com exemplar assiduidade uma de suas cadeiras, interessará saber que, apenas no processo das privatizações efetivadas no país, com base na lei que instituiu o Programa Nacional de Desestatização - PND (Lei nº 8.031, de 12.04.90), a atuação do Tribunal de Contas da União pode ser resumida nos seguintes termos: dos US\$ 57,413 bilhões auferidos pelo referido programa (tendo como fonte o BNDES), desde a sua efetiva implantação, em 1991, obtidos com a venda de 39 empresas controladas e 25 participações minoritárias, incluindo a receita de venda apurada em leilão e a dívida transferida, este Tribunal se pronunciou em processos que somam mais de 80 % desse montante, cujos valores equivalem a US\$ 48,225 bilhões.

Enquanto tais cifras emergem, por si mesmas, tão expressivas para justificar a própria existência desta centenária Instituição – não considerada toda a sua ampla e diversificada atividade de controle e fiscalização sobre a despesa orçamentária, incluída a renúncia de receitas, e a ação preventiva que diuturnamente desenvolve, por si mesma inibidora de práticas lesivas ao erário – participa o TCU, tradicional e modestamente, de parcos 0,06 % do Orçamento Geral da União, média calculada a partir do exercício de 1980.

No esforço que deve ser comum a todas as entidades e órgãos da administração pública em geral, com vistas ao enfrentamento da grave crise econômico-financeira que conturba a vida da Nação, dá a Corte de Contas brasileira salutar exemplo de compreensão e desprendimento, não preenchendo 160 vagas de seu modesto quadro funcional de 2.120 servidores, não obstante o doloroso torniquete remuneratório que vem sendo severamente imposto ao servidor público civil da União.

Cabe, na oportunidade, repetir a sentença lapidar do eminente Professor de Direito Financeiro, Bento José Bugarin, da Universidade de Brasília, proferida por ocasião de sua posse neste Plenário como Ministro da Corte:

“O TCU está consciente e alerta, participando e emprestando sua esclarecida colaboração à fase de mudanças que está vivendo o país. Este é um momento extremamente rico em transformações políticas, econômicas e sociais, em consonância com um generalizado anseio da sociedade brasileira por reformas

estruturais que operem, significativa e eficazmente, a melhoria de suas condições de vida.”

Não deve ter passado despercebido ao novel Ministro da Corte, em face de sua arguta percepção, apurada em inúmeras viagens de estudos e debates, em vários países, como os Estados Unidos, a antiga Tchecoslováquia, a Itália, Portugal, a República Popular da China e a França (de cujo Governo, em 1996 e 1997, respectivamente, nosso novo e ilustre colega foi homenageado com a *Ordre Nacional du Mérite*, no grau de *Chevalier*, e com a *Ordre Nacional de la Légion d’Honneur*, grau de *Commandeur*), o esforço desenvolvido pela Corte de Contas brasileira, a partir de 1991 até esta data, para o estabelecimento de 24 Acordos de Cooperação Técnica com diversos organismos internacionais dos cinco continentes, notadamente os representativos de entidades superiores de fiscalização de seus países.

Ditos acordos facilitam a presença brasileira, via Tribunal de Contas da União, a custos baixíssimos, em organismos especializados, proporcionando-lhe subsídios em conhecimentos e tecnologias, às vésperas do novo Milênio e na busca de mais eficientes instrumentos de controle da gestão pública.

Foram tais ações, corajosas e oportunas, implementadas pela Direção da Corte, que permitiram, por exemplo, a fundação, ampliação e aperfeiçoamento do Instituto Serzedello Corrêa e a criação da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização – ENICEF, esta última na recente, dinâmica e profícua gestão do ilustre Ministro Homero Santos.

Exercitando sua liderança, e no cumprimento da missão orientadora e fiscalizatória que lhe atribui a Constituição, no período de menos de uma década, incrementou o Tribunal, no plano interno, a assinatura de Acordos de Cooperação Técnica, que atingiram a casa dos cinqüenta e dois, dos quais vinte e cinco com Tribunais de Contas Estaduais, cinco com os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo, Goiás, Ceará, Pará e Rio de Janeiro; nove com outros tribunais, a destacar o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal; quatro com universidades; nove com outras entidades, merecendo destaque a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União.

Detentor de vários, justos e merecidos títulos e condecorações, de municípios, estados e da União, dos quais destacaremos a Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho, a Ordem do Mérito Militar, a Ordem do Mérito Naval, a Ordem do Mérito Aeronáutico, a Ordem do Mérito das Forças Armadas, a Ordem do Congresso Nacional, a Ordem do Mérito Judiciário Militar, pode o Ministro Adylson Motta, ilustre filho do Município de São Luiz Gonzaga, da gloriosa região missioneira do Estado do Rio Grande do Sul, aquilatar o quanto é honroso para esta Corte recebê-lo em seu seio, para que nela integrado possa contribuir eficazmente no cumprimento de sua alta e nobre prerrogativa constitucional de defesa do erário da Nação e no interesse maior do sofrido contribuinte brasileiro.

O Tribunal que o recebe e o festeja, nesta hora significativa para o seu destino de Instituição consagrada pelo respeito da sociedade, é aquele que na palavra do

Ministro Marcos Vilaça, “*deve manter sempre viva sua resistência institucional*”, vale dizer, deve estar sempre atento a qualquer prática lesiva ao patrimônio público.

Encampamos, como nossas, palavras proferidas na reabertura dos trabalhos do Tribunal em janeiro de 1997, pelo ilustre Ministro Carlos Átila – a quem saudamos nesta oportunidade, e cuja ausência deste Plenário, desde dezembro último, sinceramente lamentamos, pelo muito que poderia oferecer ainda ao Brasil através desta Instituição, que Sua Excelência honrou e dignificou:

“O Tribunal completa cento e quatro anos de funcionamento sem interrupções, respeitado pela sociedade brasileira. Nenhuma Instituição percorre prestigiada tão longa existência sem razões consistentes.

Destaco três.

Primeira: o Tribunal preenche uma efetiva necessidade social e política.

Segunda: o Tribunal sempre soube identificar, no dinâmico cenário político-administrativo nacional, as áreas prioritárias onde concentrar os esforços do controle, em cada nova etapa da evolução do Estado brasileiro.

Terceira: o Tribunal é operacional. Jamais tardou em dar solução prática às exigências de reformulação de seus procedimentos e fiscalização. Medidas inovadoras foram sempre implementadas com rapidez, para tornar o controle sempre mais eficaz.”

Reforça as palavras do eminente Ministro um fato que pode ter passado despercebido aos que nos observam apenas à distância. Esse fato está intimamente ligado à busca incessante pelo aperfeiçoamento de mecanismos regulamentadores internos que tornem realidade a eficácia, a efetividade e a economicidade de nossos instrumentos fiscalizatórios, autorizadas pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Terá sido inspirado nesse dispositivo autorizativo que a direção da Corte, em 1997, através do ilustre Ministro Homero Santos, atribuiu ao então Vice-Presidente, eminente Ministro Iram Saraiva, a busca dos meios e instrumentos para a implementação da Qualidade Total em suas atividades meio e fim, ações que se desenvolvem segura e eficientemente nos dias que correm.

Ao lado desse registro, o fato real de que o princípio da responsável continuidade administrativa, relativo às suas atividades, sempre presidiu as ações da Corte, vamos detectar na constante preocupação de dotá-la dos instrumentos regulamentares necessários à eficácia de sua atividade fiscalizatória e de controle, consubstanciados em 92 Resoluções deste Plenário, desde a edição de nossa Lei Orgânica, em 1992.

Não obstante a esplêndida realidade vivida pela Corte de Contas brasileira — para a qual prevaleceu a patriótica compreensão dos congressistas constituintes — há que se buscar meios e modos de um estreitamento maior e mais íntimo nas relações institucionais desta Casa com o Congresso Nacional, com ênfase à obtenção de resultados práticos e objetivos, por exemplo, fundamentados no item IV do art. 71 da Constituição Federal, que estatui competir ao Tribunal de Contas da União “*a realização, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal,*

de comissão técnica ou de inquérito, inspeções ou 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”, que são aquelas da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.

Temos insistido, e o repetimos na oportunidade, à chegada do respeitado parlamentar Adylson Motta ao nosso convívio, que o dispositivo constitucional acima enunciado ampliaria sua eficácia moralizadora e atingiria seus nobres resultados práticos no momento em que a proposta de realização de inspeção ou auditoria, oriunda da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, diretamente ou por intermédio de qualquer de suas Comissões Técnicas ou de Inquérito, trouxesse consigo, embutida, a autorização implícita para a atuação desta Corte sem as peias e as restrições resultantes dos sigilos fiscal e bancário das entidades e de seus responsáveis investigados.

Entendemos, Senhores Ministros, Nobre Órgão do Ministério Público, digníssimas autoridades, Senhoras, Senhores, ilustre Ministro Adylson Motta, vir a ser essa providência legal, se implementada, a mais efetiva e evidente contribuição ao processo democrático do nosso país, pelo eficiente combate à corrupção e à sua revoltante e lamentável conseqüência, a impunidade, sobre que tanto clama a sociedade brasileira, no importante setor da gestão do patrimônio público e na boa e regular aplicação dos recursos de todos nós, sofridos contribuintes.

Vossa Excelência, Senhor Ministro Adylson Motta, que na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional exerceu tantas e importantes tarefas, seja na vertente da elaboração da lei, quanto na atividade fiscalizatória cometida ao Poder Legislativo, certamente prestará novo e inestimável serviço ao país contribuindo, nesta Corte, para o aperfeiçoamento institucional sobre o qual neste momento oferecemos estas idéias introdutórias, respeitados os princípios básicos que nortearam as ações e sedimentaram as conclusões dos eminentes congressistas-constituintes de 1988, relativamente a esta genuína Instituição republicana.

Estou convencido, ao longo destes quatorze anos de atividade neste Tribunal, após uma presença de quase dezenove anos ininterruptos na Câmara dos Deputados, orgulhosamente representando o povo de Santa Catarina, que o fortalecimento do Poder Legislativo de que não podem prescindir a democracia e a sociedade brasileiras, está umbelicalmente ligado ao próprio fortalecimento desta Corte, concebida e criada pelo notável baiano Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do 1º Governo Republicano, liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, que sentenciava: *“...um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional....”*

E arrematava:

“... convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um

e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, proxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.”

Terá sido pela concordância a esses princípios básicos enunciados pelo “Mestre dos Mestres”, que em pronunciamento perante esta Corte, no dia 17 de janeiro de 1996, haja enfatizado o Presidente Fernando Henrique Cardoso:

“Esta visão de uma administração pública que seja transparente, que preste contas. Os americanos usam uma palavra que se repete sempre, accountability. Accountability não é só prestar contas. É, realmente, ser responsável perante a sociedade pelo que se fez. É uma noção fundamental do Direito Moderno, Direito Administrativo Moderno, e da política moderna. E o Tribunal de Contas é parte fundamental deste processo.”

Adiante, na mesma oportunidade, complementou o Chefe da Nação:

“Estou aqui, com muita honra, neste Tribunal porque acho que a relação entre o Executivo e este Tribunal deve ser uma relação — como aqui já foi dito e repetido — de mútuo respeito, em que não há subordinação, mas há a convergência de interesse civilizatório, interesse solidário, de que as coisas caminhem bem, para o bem do País.”

É o que todos nesta Casa, nos albores de uma nova etapa de sua vida administrativa, que vislumbramos promissora sob o seguro comando dos ilustres Ministros Iram Saraiva e Humberto Souto — os demais Ministros já citados, seus dignos substitutos, José Antônio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler, os ilustres Membros do Ministério Público, tendo à frente o Procurador-Geral, Dr. Walton Alencar Rodrigues, os dedicados servidores da Corte — é o que todos nós, agora apoiados pela presença valorosa do ilustre Ministro Adylson Motta, almejamos poder, persistindo, desenvolver e alcançar no benefício da gente brasileira, como de nosso dever sagrado e de honra para com a Nação de todos nós.

Seja feliz em nosso meio, seja bem-vindo ao seio da grande família do Tribunal de Contas da União, prezado Ministro Adylson Martins Motta.

DISCURSO PRONUNCIADO NA CERIMÔNIA DE POSSE DO DEPUTADO ADYLSON MOTTA NO CARGO DE MINISTRO DO TCU¹

Procurador-Geral Walton Alencar Rodrigues

É com grata satisfação que, na qualidade de Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte, dou as boas vindas ao nobre Ministro Adylson Martins Motta que no dia de hoje adentra no recinto austero desta Corte Colenda, como merecido titular de um dos nove honrosos cargos de Ministro que compõem o Tribunal de Contas da União.

O Ministro Adylson Motta é herdeiro legítimo de vastíssima tradição gaúcha da região missioneira de São Luiz Gonzaga, conformadora de seu caráter altivo e da sua ampla cultura, e, também, da sua capacidade notável de defender, com toda a sua inteligência e vontade, os interesses e os ideais que entende justos e importantes para a sua região e para todo o seu País.

Com vasta experiência de vida pública, haurida no exercício de muitos e importantes cargos e de cinco mandatos eletivos – como tão bem assinalado pelo notável pronunciamento do eminente decano desta Corte, Min. Adhemar Ghisi - coloca-se, agora, o Ministro Adylson Motta, a serviço de um novo *munus* público, consistente na rigorosa fiscalização das contas de todos os órgãos do Estado.

Para tanto, reúne, S. Exa., todas aquelas qualidades fundamentais, consagradoras de sua atuação na Câmara dos Deputados, além de sólidos conhecimentos jurídicos, aviventados candentemente no exercício de sua vida pública exemplar.

No desempenho de seus novos e nobilíssimos misteres, terá S. Exa. campo aberto de oportunidades para aplicar todos os seus conhecimentos jurídicos, políticos, médicos, de administração pública etc., em prol de ideais que nos irmanam a todos, integrantes desta Corte, consistentes na probidade e na eficácia da Administração.

Gostaria, também, Ministro Adylson Motta, nesta ocasião que de solene se faz propícia, de citar a saudação de posse, formulada pelo nobre Ministro Baptista Ramos ao preeminente Ministro Luciano Brandão, nos idos dos anos de 1977, cujas palavras, pela exatidão do significado, merecem ser sempre lembradas. Disse, então, o insigne Ministro Baptista Ramos que, como Colegiado que somos, é muito difícil a unanimidade de pensamento em torno das questões sob nossa jurisdição e competência, pela circunstância da formação eclética dos senhores Ministros, e, nesse fato reside, aliás, um dos aspectos mais interessantes da constituição desta Casa. Vossa Excelência observará que nessa diversificação intelectual dos membros deste Colegiado, distingue-se uma virtude que o honra. Mesmo nos desencontros de opiniões e de votos, reluz um propósito límpido de probidade no julgar.

1. Cerimônia realizada no edifício-sede do TCU, em 20/01/1999.

Posso eu, também, Ministro Adylson Motta, mesmo afirmar, pela experiência e pelos ensinamentos que já adquiri nesta Corte, que ela é formada por homens públicos imbuídos dos melhores propósitos de bem servir o País.

Voltando à tradição gaúcha, Ministro Adylson Motta, por obra marcante do destino, passa, V. Exa., a titularizar a vaga que pertenceu a outro gaúcho ilustre, o Ministro Fernando Gonçalves, que por muitos anos honrou este Colegiado e nele pontificou.

A V. Exa., portanto, Min. Adylson Motta, a nossa saudação cordialíssima e, também, a sua esposa, Dna. Vera Paiva Motta, a seus três filhos, Rafael, Fernanda e Carolina, a toda a sua família e a todos os seus muitos amigos. Desejamos-lhe todo o sucesso nas elevadas atribuições que V. Exa. acaba sobranceiramente de abraçar.

Muito obrigado.

Ministro Adylson Motta

Exmo Senhor Ministro-Presidente Iram Saraiva,
Digníssimas autoridades presentes e representadas,
Senhores servidores desta casa,
Senhoras e senhores ,
Senhor Ministro Adhemar Paladini Ghisi,

Gostaria inicialmente de me dirigir a Vossa Excelência, pelas belas e generosas palavras de seu pronunciamento.

Não me foi dito, e seria deselegante perguntar, qual o critério de escolha do orador desta solenidade.

Ouso, entretanto, depreender ou inferir que os fatores geográfico e histórico pesaram na decisão.

Somos da mesma região, catarinenses e gaúchos; nossos povos nutrem, reciprocamente, uma profunda afeição e um forte sentimento de solidariedade; nossa história registra sonhos que juntos acalentamos, com lutas, conquistas e, mesmo, decepções; temos uma inegável afinidade cultural; possuímos uma economia que se assemelha. Tudo isso impede que o rio Uruguai seja suficiente para nos separar.

Meus agradecimentos a Vossa Excelência, em meu nome e no de meus familiares.

Da mesma forma, desejo expressar a minha gratidão ao Exmo. Sr. Procurador-Geral, Dr. Walton Alencar Rodrigues, pela saudação feita em nome do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Senhor Presidente, Ilustres Autoridades, Senhoras e Senhores,

Início, hoje, uma nova e importante etapa da minha vida pública, como em todas as outras levado pelas circunstâncias, pelas injunções.

Após ter anunciado a minha decisão de não mais concorrer a mandato legislativo, já de mudança para Porto Alegre e a procura de alternativas no setor privado, quis Deus, através de apelo e decisão dos meus colegas, que me fosse reservada a distinção de substituir o Ilustre Ministro Fernando Gonçalves, que se aposentou no Tribunal de Contas da União. Gaúcho, missioneiro, Deputado Estadual por duas legislaturas, Deputado Federal e Ministro desta Corte, da qual foi Presidente e onde deixou a marca da dignidade e exação no trato da coisa pública. Mas um dos primeiros cargos que exerceu o Doutor Fernando Gonçalves foi o de Presidente do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária – IGRA.

1. Proferido no edifício-sede do TCU, em 20 de janeiro de 1999.

Pois bem, sou também missioneiro, tive dois mandatos de Deputados Estadual, fui Deputado Federal três vezes, e um dos primeiros cargos que assumi no Rio Grande do Sul foi o de Chefe de Gabinete do então Presidente do IGRA, Dr. Fernando Gonçalves.

Digo isto para que se possa avaliar o significado deste ato para mim. Vou encerrar a minha vida pública seguindo a mesma trajetória daquele com quem a comecei.

Não poderia ter honra maior, embora grande também é o compromisso que assumo, pelas virtudes de quem substituo.

Senhoras e Senhores:

A pouco assomei à Tribuna da Câmara dos Deputados para anunciar o encerramento da minha atividade parlamentar; da mesma forma entreguei ao Presidente Regional do meu Partido, Dr. Celso Bernardi, solicitação de desligamento partidário para ser encaminhada ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

Assim procedi para me habilitar perante a Lei a aceitar o desafio de ajudar na tarefa de cuidar, com zelo e rigor, do patrimônio e das contas públicas da União, responsabilidade essa do Congresso Nacional, mas executada pelo Órgão Técnico que tem a função precípua de auxiliá-lo no controle externo, o TCU, que passo neste momento a integrar.

Trata-se de instituição das mais importantes e respeitáveis, que desde a sua criação, por inspiração de Rui Barbosa, tem constado de todas as Constituições Republicanas, mas quem efetivamente lhe fez justiça foi o constituinte de 1988, que ampliou e fortaleceu as suas atribuições, como consta explicitamente no texto da nossa Lei Maior e da regulamentação feita através da Lei 8.443 de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

No momento em que vivemos uma das maiores crises por que nosso País já passou; quando o mundo enfrenta rápidas e profundas transformações, através do processo de globalização; quando cada vez se tornam mais escassos os recursos financeiros do estado e delicada a sua aplicação; quando observamos licitações bilionárias nas privatizações, com alguns questionamentos sobre sua idoneidade e lisura; quando os meios de comunicação denunciam com certa frequência a malversação dos recursos do erário e outros atos de corrupção, improbidade e irresponsabilidade, praticados pelos gestores públicos, como o superfaturamento, construções faraônicas e obras inacabadas, nesse momento cresce a exigência de uma fiscalização competente, cuidadosa e responsável.

Este Órgão tem sabido cumprir suas finalidades, o que o faz merecer o conceito de que desfruta, através do trabalho de seus Ministros e do excelente quadro de técnicos, cuja eficiência constantemente é proclamada no Congresso Nacional.

Senhoras e Senhores.

Esta é uma oração protocolar, mas mesmo assim, e embora de forma rápida e superficial, vou aflorar alguns pontos que me parecem dignos de reflexão.

Ação preventiva

Pela minha formação também paramédica, aprendi a importância das ações preventivas, que evitam que a doença se instale. É um conceito básico na área da saúde pública, mas válido para os demais setores.

Sabe-se que as ações e os atos administrativos podem conter falhas e erros por desinformação, incompetência e má-fé.

No primeiro caso, o mais comum, esta Corte, por ação direta ou através de convênio com os tribunais dos estados e municípios (o que já existe) deverá fazer um trabalho intenso de prevenção, com a constante reciclagem e atualização junto aos gestores da coisa pública, principalmente, os ordenadores de despesa e os responsáveis pelo controle interno.

Identificadas as outras razões (incompetência ou má-fé), afora as medidas de sua alçada, este Tribunal deverá sugerir providências e decisões rigorosas junto à Administração Pública, e mesmo aos órgãos que exercem funções essenciais à Justiça.

Integração-Mercosul

A tendência do mundo atual, principalmente no processo de globalização, é a integração regional dos Países, a exemplo da União Européia, dos Países Asiáticos, do NAFTA e do MERCOSUL.

Pela complexidade dos negócios bilaterais ou multilaterais, que já começam a ocorrer no MERCOSUL, e onde muitas vezes haverá dinheiro público, deverá esta Corte se preparar para o novo desafio, ou criando um setor especializado dentro do próprio TCU, e que funcionará no sistema de convênio, ou seguindo o exemplo europeu da criação de um Tribunal específico.

Sigilo fiscal e bancário

Penso que o Congresso Nacional, encarregado do controle externo, deverá reexaminar o instituto do sigilo fiscal e bancário, criado para proteger o cidadão e a sociedade, e que não pode, através de interpretações liberais e permissivas do texto constitucional, ser transformado em manto protetor de negócios de duvidosa lisura. Temos de eliminar as “caixas-pretas” que, lamentavelmente, ainda existem na esfera do poder público. Penso ser importante que o Congresso tenha na pauta de suas preocupações este assunto, a fim de que se coloque uma definição e uma delimitação claras e precisas, no seu objetivo e na sua abrangência.

Para finalizar, quero dizer que estou aqui a mando dos Senhores Deputados e Senadores, não só do meu ex-partido mas de todas as agremiações, independentemente de quaisquer colorações, que me elegeram para a vaga de Ministro, cuja escolha, no caso, cabia à Câmara dos Deputados. Não se trata pois de uma identificação ideológica, mas de uma clara convergência na defesa de fundamentos éticos na gestão da coisa pública.

Senhoras e Senhores Deputados e Senadores,

Agradeço a honra que Vossas Excelências me ensinaram e tenho presente a responsabilidade que assumo.

Levem a certeza de que a minha principal preocupação é corresponder às expectativas de Vossas Excelências que, de forma solidária e transparente, sem qualquer tipo de exigência ou concessão, de lado a lado, escolheram o meu nome em disputa com dois eminentes colegas da Câmara dos Deputados, um dos quais, para honra minha, se encontra presente nesta sessão, o Deputado Gonzaga Mota.

Vossas Excelências sabem porque votaram em mim.

Da mesma forma eu sei porque fui votado.

Vamos trabalhar juntos.

Vamos ajudar nosso País.

ÍNDICE

- A** Adicional por tempo de serviço — 95
Administrativo — 205
Alimentação escolar — 142
Auditoria ambiental — 83
- C** Campelo, Valmir — 124, 205
Cargos em comissão — 95, 103
Congresso Nacional — 31
Consulta — 95
Contrato de Gestão — 228
Controle Externo — 31
Convênio — 305
Cooperação técnica — 124
- E** Educação — 142
- F** FNDE — 305
- G** Ghisi, Adhemar Paladini — 95, 103, 319
- H** Horas extras — 103
- I** Imóveis — 179
Instituições financeiras — 70
- L** Lei Orgânica - TCU — 205
Licitação — 310
- M** Macedo, José Antonio Barreto de — 130, 310
Motta, Adylson — 305, 328
Móveis — 179
- N** Nagel, José — 49

O Oliveira, Leonardo Henrique Mundim Moraes — 70

P Pedido de Reexame — 103
Pereira, Romilson Rodrigues — 83
Pesquisa — 49
Pessoa física — 124
Pessoal — 179
Política ambiental — 83
Prestação de Contas — 130

R Recurso de Reconsideração — 222
Relatório de Auditoria — 179, 228
Relatório de Auditoria Operacional — 142
Representação — 310
Rocha, Lincoln Magalhães da — 222
Rodrigues, Walton Alencar — 326

S Saraiva, Iram — 42
Servidor público — 103
Souto, Humberto Guimarães — 31, 142, 179, 228
Souza, Fábio Diniz de — 15

T TCU — 31, 42, 49, 205
Tempo de serviço — 95
Tomada de Contas Especial — 222, 305
Treinamento — 15, 49

V Veículos — 179