

**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Pede-se Permuta * Pidesē Canje * Man Bittet um Austausch * We
ask for exchange * On demand l'échange * 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 Iram Saraiva

Conselho Editorial

José Antonio Barreto de Macedo, Walton Alencar Rodrigues, José Nagel, Eugenio Lisboa Vilar de Melo, Teresinha de Jesus Carvalho e Ricardo de Mello Araújo

Divisão de Programação, Pesquisa e Publicações

Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões

Serviço de Editoração e Publicações

Francisco Raul Felix de Sousa Ramos

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

Homero Santos, Presidente
Iram de Almeida Saraiva, Vice-Presidente
Adhemar Paladini Ghisi
Carlos Átila Álvares da Silva
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça
Humberto Guimarães Souto
Bento José Bugarin
Valmir Campelo

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

SUMÁRIO

DOCTRINA	II
ORÇAMENTO E PARTICIPAÇÃO	
Cristovam Buarque	13
O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Homero Santos	17
OS SERVIDORES PÚBLICOS E A REFORMA ADMINISTRATIVA CONSTITUCIONAL	
Ivan Barbosa Rigolin	27
NORMAS GERAIS SOBRE FISCALIZAÇÃO E JULGAMENTO A CARGO DO TCU	
José Nagel	31
ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REVISÃO CONTRATUAL - TEORIA DA IMPREVISÃO	
Leon Frejda Szklarowsky	51
OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Marcos Vinícios Vilaça	59
O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	
Mauro Giacobbo	73
TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTEXTO DO PODER JUDICIÁRIO	
Sebastião Baptista Affonso	109
ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU	121
CVM - TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO EM CARGOS EFETIVOS - Embargos de Declaração	
Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto	123
MEX - CONCESSÃO DE PENSÃO COM BASE EM JUSTIFICAÇÃO JUDICIAL FUNDADA EM DOCUMENTOS FALSOS - Denúncia	
Ministro-Relator Iram Saraiva	137
CEASA/AM - ADMISSÃO SEM CONCURSO PÚBLICO - Tomada de Contas Especial	
Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo	147

MMA - POSSIBILIDADE DE INTRODUÇÃO DE MODIFICAÇÕES EM CONTRATO ADMINISTRATIVO JÁ PACTUADO - Consulta Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha	157
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VIAGEM/CE - APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO - Recurso de Revisão Ministro-Relator Bento José Bugarin	189
UFCE - CONCESSÃO DE APOSENTADORIA INTEGRAL A SERVIDOR ANTES DO TEMPO EXIGIDO NA LEGISLAÇÃO EM VIGOR - Aposentadoria Ministro-Relator Valmir Campelo	195
TCU - COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR RECURSOS ORIUNDOS DO FGTS - Representação Ministro-Relator Bento José Bugarin	199
CÂMARA DOS DEPUTADOS - OBRAS INACABADAS OU COM CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO INCOMPATÍVEL COM O PRAZO INICIAL PREVISTO EM CONTRATO - Solicitação Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto	207
BANCO DO BRASIL - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO EM CONTRATOS DE PATROCÍNIO - DENÚNCIA Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi	219
TELEBRÁS - PARCELAMENTO DA DEVOLUÇÃO DE ADIANTAMENTO DE FÉRIAS - Recurso de Reconsideração Ministro Relator Bento José Bugarin	241

ATOS NORMATIVOS

253

DECISÃO NORMATIVA TCU Nº 017, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997 Fixa o limite para a organização dos processos de prestação e tomada de contas, de forma simplificada, relativas ao exercício financeiro de 1997.	255
INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 016, DE 29 DE SETEMBRO DE 1997 Dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ao Tribunal de Contas da União, para fins de apreciação da legalidade e registro, e dá outras providências.	257
INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 017, DE 29 DE OUTUBRO DE 1997 Acrescenta os parágrafos 1º, 2º e 3º ao art. 14 da Instrução Normativa nº 12/96-TCU.	273

INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 018, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997	
Fixa, para o exercício de 1998, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento.	275

DESTAQUE	277
-----------------	------------

PALAVRAS PROFERIDAS PELO MINISTRO HOMERO SANTOS POR OCASIÃO DE SUA POSSE NO CARGO DE PRESIDENTE DO TCU PARA O ANO DE 1998.	279
DISCURSO DE POSSE DO SENADOR VALMIR CAMPELO NO CARGO DE MINISTRO DO TCU	283
DISCURSO DE SAUDAÇÃO PROFERIDO PELO MINISTRO IRAM SARAIVA POR OCASIÃO DA POSSE DO MINISTRO VALMIR CAMPELO	289
DISCURSO PROFERIDO DURANTE A CERIMÔNIA DE INAUGURAÇÃO DAS NOVAS INSTALAÇÕES DA SEÇÃO DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL	
Ministro-Presidente Homero Santos	293
PALAVRAS PROFERIDAS NO ACTO DE INAUGURAÇÃO DAS NOVAS INSTALAÇÕES DA SECCÃO REGIONAL DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS (PORTUGAL) NO PALÁCIO CANTO EM PONTA DELGADA	
Alfredo José de Sousa	295

SÚMULAS DO TCU	301
-----------------------	------------

ÍNDICE	321
---------------	------------

DOUTRINA

Cristovam Buarque¹

Se o orçamento público é para atender às necessidades crescentes do povo com os limitados recursos dos governos, a solução é deixar o povo decidir onde e em que aplicar o dinheiro público. Isso é possível graças ao Orçamento Participativo, uma forma eficaz e democrática de gestão pública.

A idéia foi posta em prática pelos governos das prefeituras dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Mas o Governo Democrático e Popular do Distrito Federal foi o primeiro governo a implantar o Orçamento Participativo em toda uma Unidade da Federação.

Cerca de 20 mil pessoas participaram da elaboração do primeiro orçamento do GDP, decidindo sobre investimentos em mais de 200 obras. Do segundo orçamento, em 1996, participaram mais de 32 mil pessoas, dando prioridade a 410 obras. Em 1997, 33 mil pessoas fizeram o Orçamento Participativo, sendo co-responsáveis pelas mais de 600 obras que estão em curso neste início de ano no Distrito Federal. Essas pessoas elegem todo ano um conselho de representantes, que dá seguimento aos trabalhos.

Quem aprende a fazer orçamento assim, nunca mais vai querer voltar ao passado e aceitar o jeito antigo de aplicar o dinheiro do povo. É emocionante ver milhares e milhares de pessoas discutindo, analisando e influenciando diretamente no orçamento público, de forma mais do que participativa: cada um vira um pouquinho dono de cada obra, que é de todos.

O número de pessoas que atuou este ano no processo do Orçamento Participativo foi bem maior do que no ano passado. Além de mais gente participando, a vontade e o empenho foram maiores. A experiência acumulada nos anos anteriores ajudou bastante. Mas o que mais ajudou foi ver que as obras definidas nos dois anos passados foram ou estão sendo feitas.

Todos os anos, após vencida a etapa de elaboração da proposta orçamentária, os representantes eleitos ainda têm muito o que fazer. Além de fazer o Plano de Investimentos, o mesmo grupo vai participar do planejamento dos trabalhos e, de maneira permanente, vai acompanhar a execução. Vai marcar corpo-a-corpo as ações do Governo.

Não se trata de retirar poder da Câmara Distrital. Pelo contrário, essa atuação deve reforçar o trabalho dos deputados. Reforçar no sentido de ajudar na tomada de decisão e no sentido, também, de fiscalizar as atividades do Poder Legislativo. Esse é mais um aspecto novo do Orçamento Participativo.

Mas este é apenas um dos instrumentos criados para assegurar a participação da sociedade na gestão pública no Distrito Federal. Trata-se da mobilização de todos

1. Governador do Distrito Federal.

os setores da população, criando o que nós chamamos de *Brasília S/A*, que é o conceito de parceria funcionando em todos os campos de atividade, de modo aberto, franco, democrático.

Isso significa dizer que não há temas tabus, nem modelos pré-concebidos para essa parceria. Um exemplo é o das privatizações. Antes de ter uma posição preconceituosa sobre o assunto, o Governo do Distrito Federal, formado por uma frente de esquerda, tem uma opinião aberta. O Estado deve cuidar das prioridades sociais, como saúde, educação e segurança pública, e de setores estratégicos, onde a iniciativa privada não possa atuar.

Nós adotamos o conceito de unir o patrimônio público à eficiência privada. Por exemplo, o governo não sabe fazer funcionar um autódromo, mas tem um autódromo. Vendê-lo seria dispor de um bem público e colocá-lo nas mãos de alguém que poderia mudar sua finalidade. A solução foi arrendá-lo, através de um licitação que foi vencida pela empresa do Nelson Piquet, que entende do assunto. O mesmo vem ocorrendo em todos os setores, numa atitude que revela uma nova maneira de ver o Distrito Federal.

Brasília tem três momentos. O primeiro é o do sonho e sua construção como a capital de todos os brasileiros. O segundo momento de desvio de rumo, quando Brasília sofre um crescimento desordenado e por falta de uma proposta alternativa foi levado a perder sua concepção original, ficando sem uma perspectiva para o futuro.

Sujeita a um intenso fluxo migratório além do seu crescimento vegetativo, e sem contar com a dinâmica de emprego no setor público ou na construção civil, Brasília ficou anos sem uma política alternativa que se preocupasse com o futuro em uma realidade diferente daquela de seu início. Continuou apegada à vocação exclusiva de Capital da República, em um tempo em que a realidade demográfica e social já começava a fazer uma Brasília mais do que apenas capital.

O resultado não poderia ser outro. Apesar de quase consolidada como Capital e com seu projeto urbano praticamente executado, Brasília chega ao final do Século XX muito diferente dos sonhos do seu primeiro momento: uma cidade com elevado desemprego, sem uma vocação clara para o seu futuro, temendo a migração dos demais brasileiros dos quais ela é a Capital e sem oferecer uma alternativa futura para os seus jovens.

Por isso, Brasília aguardava com ansiedade pelo momento que está vivendo agora: uma reinauguração que recupere todo o sonho do seu início, corrija a perda de rumo dos últimos tempos e assegure um caminho alternativo para o futuro.

O terceiro momento é o da retomada dos valores originais de cidade moderna, de capital do futuro, patrimônio da humanidade, mas ao mesmo tempo de assumir a vocação de uma capital que não rejeita um perfil produtivo, uma política econômica para geração de emprego e renda, a conquista de sua autonomia.

É a Brasília com quase dois milhões de habitantes nos limites do Distrito Federal e mais um milhão no seu entorno, com grande potencial na indústria, comércio, agricultura e, em especial, no setor do turismo. E essa é a nossa tarefa: unir

a Capital, a cidade patrimônio histórico da humanidade e a cidade real, com seus problemas, necessidades e planos para o futuro.

Essa tarefa não poderia ser realizada sem a participação de toda a sociedade. Do empresário, que hoje sente no Governo um parceiro de confiança e de idéias novas. Do trabalhador, que vê a aplicação das formas criativas de geração de emprego, de melhoria das condições de vida da população. E do excluído, que passar a ter amparo em políticas que visam a inserção do DF no processo de globalização, com inclusão ao invés de exclusão social.

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Homero Santos²

Introdução. O Controle. O Controle Externo e a Constituição de 1988. O Controle a priori. O Controle a posteriori. O Controle concomitante. Considerações finais.

Introdução

Atendendo ao gentil convite do Dr. Fernando Bastos, é com grande satisfação que venho a este magnífico Estado de Santa Catarina participar desta 1ª Jornada Catarinense de administração pública, acompanhado do eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, filho ilustre desta terra, a qual sempre dedicou, de maneira incansável, sua vida parlamentar.

A iniciativa de promoção do evento é louvável. O momento que vivemos está mesmo a nos desafiar a discutir e repensar a administração pública. O Estado já não se nos apresenta como o todo-poderoso de outros tempos. Ao contrário, suas limitações, suas imperfeições, nunca foram tão evidentes.

Redefini-lo, redirecioná-lo, reformá-lo, são tarefas das quais se ocupam, hoje, as principais autoridades e pensadores do País. E note-se que esse não é um fenômeno circunscrito às nossas fronteiras: embora seja mais marcante nos chamados países emergentes, a preocupação reproduz-se - com maior ou menor intensidade - em todas as nações do globo. Mas para que tenhamos um Estado verdadeiramente sintonizado com as reais aspirações da sociedade, é indispensável que essa mesma sociedade se manifeste, se envolva, participe, enfim, por meio de todos os seus segmentos representativos, dos debates, das discussões que se travam em torno do assunto.

Nesse sentido, eventos como essa 1ª Jornada são poderosos instrumentos de conscientização e estímulo à participação popular. Daí sua relevância. Daí nosso mais amplo apoio.

Congratulo-me, pois, com os promotores desta Jornada Catarinense de administração pública e espero que a participação do Tribunal de Contas da União, conquanto modesta, efetivamente contribua para a plena consecução dos propósitos que a inspiraram.

O Controle

O controle integra o elenco das chamadas funções universais da administração. Na administração pública federal, o controle se divide em duas grandes categorias: o Controle Interno e o Controle Externo.

1. Palestra proferida na "1.ª Jornada Catarinense de Administração Pública" (São José/SC, 18.09.97).

2. Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União

O Controle Interno, tratado na doutrina como controle administrativo, foi definido por Hely Lopes Meirelles como:

"... todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle da legalidade e de mérito. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados."

O que distingue o controle interno do externo é o fato de o primeiro ser um autocontrole, integrante da estrutura própria de cada um dos Poderes da República.

A Constituição Federal define as atribuições dessa modalidade de controle, estabelecendo, ainda, que sua atuação deve ser efetuada sob a ótica sistêmica, nos termos do artigo 74:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

No âmbito do Poder Executivo, o Sistema de Controle Interno encontra-se, hoje, subdividido em dois grandes grupos: o que compreende as atividades de Auditoria, Fiscalização e Avaliação de Gestão, sob a orientação técnica e normativa da Secretaria Federal de Controle, e o que abrange as atividades de Administração Financeira e Contabilidade, sob a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Secretaria Federal de Controle é composta pelas Secretarias de Controle Interno dos ministérios civis (as chamadas CISETs) e pelas Delegacias Federais de Controle, localizadas nos diversos Estados da Federação. Embora não se subordinem hierarquicamente à Secretaria Federal de Controle, estão sujeitas à sua supervisão técnica as unidades de controle interno dos ministérios militares, do Estado-Maior das Forças Armadas, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Advocacia Geral da União e do Ministério das Relações Exteriores.

Já à Secretaria do Tesouro Nacional subordinam-se tecnicamente os representantes do Tesouro Nacional nos conselhos fiscais, ou órgãos equivalentes,

das entidades da administração indireta, controladas direta ou indiretamente pela União.

O Controle Externo

Ao controle político, exercido pelo Legislativo, se dá o nome de Controle Externo.

Note-se que esse controle é uma das funções primordiais dos Parlamentos. É verdade que, por vezes, uma certa exaltação à função legislativa ofuscou, no passado, a relevância do controle como atividade parlamentar. Hoje, contudo, tem-se clara a noção de que a crescente importância dos atos administrativos, principalmente na esfera do Executivo, ainda que limitados pelo quadro legislativo existente, estão a exigir ampla atenção do Parlamento. É que tais atos são substancialmente de natureza decisória e constituem atividades de grande significação política. A crescente responsabilidade do Governo no que se refere ao andamento da vida econômica fez dele, ao mesmo tempo, empresário, mediador de conflitos e principal programador do desenvolvimento da sociedade. E a forma de participação do Legislativo nesse processo é precisamente mediante ações de controle. Caso o Parlamento limitasse sua intervenção apenas à fase legislativa, deixaria de lado importantíssima parcela do processo político.

O controle legislativo tem duas vertentes: a política, propriamente dita, e a técnica.

O controle eminentemente político, em um plano soberano, objetiva fiscalizar o Estado no alcance das aspirações nacionais, exteriorizadas nos programas ou metas de governo, devidamente traçados pelo orçamento. Estes, com o advento da atual Carta Constitucional, são prévia e anualmente fixados pela Lei das Diretrizes Orçamentárias, em consonância com o Plano Plurianual.

Na outra vertente está o controle técnico, voltado especificamente para a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional, cuja apreciação se processa exclusivamente sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade. Para essa incumbência têm os Poderes Legislativos como órgãos auxiliares os Tribunais de Contas e os Conselhos de Contas no âmbito das respectivas jurisdições.

É sobre esse Controle Técnico, ao encargo das Cortes de Contas, que nos ocuparemos nos próximos minutos.

Ninguém melhor que Rui Barbosa soube, com precisão e justeza, definir o Tribunal de Contas:

“Não basta julgar a administração, denunciar os excessos cometidos, colher a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a

legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças."

Rui Barbosa, a seu tempo, preconizava o controle *a priori* da despesa pública, pelo qual o contrato com a administração somente poderia ser dado regularmente à execução após seu registro no Tribunal de Contas. Essa sistemática, levada a extremos, revelou-se pouco operacional: além de não significar, necessariamente, maior rigor na fiscalização, representava um elemento a mais a onerar e retardar o processo administrativo.

Aqui, permito-me uma breve digressão.

É certo que as irregularidades praticadas no âmbito do serviço público têm um elevado custo social e material. Entretanto, também as políticas voltadas para a redução dessas irregularidades têm seu custo. E esse pode ser tanto direto (representado pelas estruturas específicas de controle, em termos de recursos humanos e materiais) como indireto (traduzido, de modo abrangente, pela perda de eficiência organizacional, ou, em outras palavras, pelo aumento da burocracia).

Com efeito, um dos principais instigadores da criação de rotinas excessivas na administração pública tem sido, precisamente, o desejo de controlar os desvios. Entretanto, paradoxalmente, é consenso entre os especialistas que o excesso de burocracia é um importante fator a estimular - e não a inibir - a ocorrência de atos de corrupção. Alguns estudiosos chegam a afirmar que, em certo sentido, nas organizações com elevado grau de institucionalização em suas relações, o pagamento de propinas, ou *taxas de urgência*, por exemplo, seria até um fator positivo a garantir um mínimo de eficiência econômica.

Por isso mesmo, o estabelecimento de mecanismos anticorrupção deve se conter em limites que não onerem em demasia o aparelho estatal, com custo superior aos desvios que pretende evitar, nem comprometam seu desempenho com o aumento exagerado da burocracia. Nesse sentido, as entidades fiscalizadoras, para bem atenderem aos reclamos das sociedades a que servem, precisam desenvolver estruturas que lhes garantam agilidade e eficiência, evitando a adoção de procedimentos dispendiosos e estéreis para concentrar-se naquilo que concretamente represente risco para o Erário.

O Controle Externo e a Constituição de 1988

A nova Constituição explicitou e ampliou as atribuições e competências do Tribunal de Contas da União, consignando grandes avanços em relação ao texto constitucional anterior.

Dentro do elenco de atribuições que a Constituição reserva ao TCU, gostaria de destacar, nesta oportunidade:

- apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades sob sua jurisdição;
- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município;
- acompanhar a arrecadação da receita da União e das entidades da administração indireta;
- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, multa proporcional ao dano causado ao erário, além de outras sanções previstas em lei.

Além daquelas previstas na Constituição, mais recentemente, outras atribuições relevantes têm sido cometidas por lei ao TCU. Entre elas destaco:

- fiscalização das privatizações das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, com o objetivo de examinar e acompanhar, concomitantemente, todas as fases do respectivo processo (Lei n.º 8.031/90);
- controle das declarações de bens e rendas das autoridades e servidores públicos federais (Lei n.º 8.730/93);
- apreciação dos contratos de gestão, de modo a permitir uma avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho e do cumprimento das metas pactuadas (Lei n.º 8.246/91).

Como se vê, atualmente, a atuação do TCU pode se dar antes, durante e após a execução dos atos administrativos.

O Controle *a priori*

A chamada fiscalização *a priori* pode ser exemplificada pela sistemática de exame dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Nesses casos, o ato da autoridade administrativa - admitindo pessoal ou

concedendo aposentadoria - adquire executoriedade imediata; entretanto, só se torna definitivo após sua apreciação e aprovação pelo TCU.

A propósito, especificamente quanto à apreciação das admissões, é interessante frisar que a Constituição de 1988 inovou ao estabelecer a obrigatoriedade de prévio concurso público para a investidura em cargo ou emprego público para toda a administração pública, direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Interpretando esse dispositivo, o TCU, em sessão de maio de 1990, firmou o entendimento de que a exigência de concurso público estende-se, inclusive, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e a todas as entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.

Esse entendimento, a princípio, gerou inconformismo entre os dirigentes de diversas entidades da administração indireta, obrigados que foram a rever as admissões processadas sem a observância do concurso público. Contudo, as controvérsias existentes foram definitivamente aplainadas pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 1992, ao se pronunciar sobre a matéria em sede de Mandado de Segurança, impetrado contra uma Decisão do TCU. A posição vencedora, relatada pelo Ministro Paulo Brossard, foi expressa nos seguintes termos:

Ementa: Cargos e empregos públicos. Administração pública direta, indireta e fundacional. Acessibilidade. Concurso público.

"A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da lei e mediante concurso público é princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168.

Embora cronicamente sofismado, mercê de expedientes destinados a iludir a regra, não só foi reafirmado pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II.

Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público.

As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, § 1º.

Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição".

O Controle *a posteriori*

Relativamente ao controle *a posteriori*, o melhor exemplo é o exame de tomadas e prestações de contas dos gestores de recursos públicos.

Anualmente, o Tribunal de Contas da União recebe a documentação contábil e outros elementos relativos à atuação das unidades sujeitas a sua jurisdição, que são apreciados sob a forma de tomada e prestação de contas. Esses documentos, protocolados como processos, são analisados sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia. Integram os processos de contas, dentre outros, os seguintes elementos: rol de responsáveis, relatório anual do administrador, balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, informações sobre convênios e instrumentos similares, pareceres dos órgãos internos da entidade e relatório de auditoria de gestão, certificado e parecer conclusivo do Controle Interno.

Após o exame dos autos, as contas dos respectivos administradores são julgadas regulares (se expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão), regulares com ressalva (se evidenciam impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário) ou irregulares (se comprovada qualquer das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; ou desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores públicos).

A sistemática de exame de processos de contas tem sido objeto de permanente atenção do TCU. No ano de 1996, de um total de 16.500 processos autuados, mais de 5.000 referiam-se a processos de contas, ou seja, mais de 30% do total. Excluídos os processos referentes a admissões de pessoal e concessões de aposentadorias e pensões (num total de 7.450), a participação dos processos de contas no universo autuado no Tribunal em 1996 sobe a cerca de 55%.

Esses números dão uma idéia do volume de recursos e do tempo investidos pelo TCU na análise de contas. Entretanto, a maioria desses processos trata de valores de pouca expressão financeira, tornando desfavorável a relação custo-benefício do procedimento. Além disso, o exame de contas, normalmente, não se presta a reprimir eventuais falhas com a simultaneidade e a urgência demandadas pela sociedade. Por tais razões, o Tribunal tem procurado agilizar ao máximo sua tramitação, poupando custos e tempo para o exame de processos materialmente mais relevantes.

Nesse sentido, é pertinente frisar que, em julho último, aprovamos o novo "Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas", a ser observado pelas Unidades Técnicas do TCU. Com ele, esperamos aproveitar melhor os subsídios que já nos são fornecidos, nos processos de contas, pelo Sistema de Controle Interno, evitando a adoção de procedimentos com pouco significado prático e acelerando, assim, sua apreciação.

Outra medida, na mesma linha, que estamos estudando é a tramitação eletrônica de contas simplificadas, ou seja, aquelas cujo volume de recursos envolvidos

situa-se abaixo de 1% do total de recursos movimentado pelo respectivo Ministério. Uma experiência-piloto já foi realizada com as contas relativas ao exercício de 1995. Os resultados preliminares obtidos, bastante animadores, estão sendo detidamente examinados para aperfeiçoamento do sistema e extensão a processos mais complexos. A idéia é eliminar papéis e protocolos, bem como aumentar a confiabilidade das informações prestadas, não apenas no âmbito do TCU, mas também nos órgãos do Sistema de Controle Interno e da Administração Federal, mediante a utilização intensiva da Rede Serpro de processamento de dados.

A maior celeridade no exame dos processos de contas oferece, de plano, dois benefícios indispensáveis à efetiva ação de controle: em primeiro lugar, reduz o hiato entre a identificação das falhas e a adoção das providências corretivas, evitando o prolongamento dos efeitos negativos delas decorrentes; em segundo lugar, permite a disponibilização de maiores recursos para a realização de trabalhos de campo diretamente pelas Unidades Técnicas do Tribunal.

O Controle concomitante

Por fim, quanto ao controle concomitante, temos como principais exemplos as auditorias e inspeções. O Constituinte de 1988, objetivando garantir ao TCU meios apropriados para um efetivo e oportuno controle da coisa pública, conferiu-lhe competência para realizar - a qualquer tempo e por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal - inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Três Poderes. Essas modalidades de fiscalização, que possibilitam o exercício de controle concomitante, são de fundamental importância para a identificação, de forma precoce, da eventual existência de falha ou irregularidade.

Com relação às auditorias promovidas pelo Tribunal, um aspecto importante a destacar é a questão da economicidade dos atos administrativos. A nossa experiência tem revelado que fraude e corrupção no serviço público estão invariavelmente associadas a um mal ainda maior: o desperdício. O descaso para com a coisa pública cria um ambiente fértil para o extravio de recursos, seja ele doloso ou não. Por isso, é fundamental que os sistemas de controle saiam da esfera da simples apreciação da legalidade, da observação das formalidades, e alcancem a esfera da economicidade, da eficiência e da eficácia da ação dos administradores públicos. Impõe-se que o setor público seja cobrado por abusos de custos, por desperdícios, e não apenas por desvios comportamentais.

O TCU, já há algum tempo, vem se empenhando nesse sentido. Nada obstante, recentemente começamos a enfatizar uma nova concepção de trabalho em nossas auditorias. Trata-se da avaliação de programas governamentais, com o que buscamos avaliar a gestão pública a partir da concepção e gerenciamento dos programas de governo, com atuação decisiva contra os desperdícios de recursos oficiais.

Esse enfoque de controle, conquanto apresente resultados incomparavelmente mais significativos, é de difícil operacionalização, exigindo preparo e competência

em doses muito mais elevadas por parte dos auditores. É simples verificar, por exemplo, se as formalidades de uma determinada licitação foram observadas: se a modalidade foi corretamente escolhida, se havia prévia dotação orçamentária, se as folhas do processo foram numeradas, etc. Outra coisa, no entanto, é apurar se o objeto da licitação efetivamente atendia ao interesse público, ou se a forma escolhida para satisfazer àquela necessidade pública era a mais indicada para a situação.

Considerações finais

Como disse, o novo enfoque de controle demandado pela sociedade requer maior preparo e qualificação dos auditores. Nesse ponto, o TCU, consciente dos desafios que se lhe apresentam, não tem poupado esforços para conferir aos seus servidores acesso permanente a novas técnicas e informações na área de controle, de modo a lhes assegurar contínuo aperfeiçoamento para o exercício de suas atividades. Não hesito, mesmo, em situar o Tribunal de Contas da União entre as principais instituições congêneres do mundo, principalmente em razão da elevada capacitação técnica do seu corpo funcional, rotineiramente submetido a programas de treinamento e desenvolvimento de alto nível, realizados tanto no Brasil como no exterior.

A propósito, a seriedade e a qualidade dos trabalhos de formação e treinamento desenvolvidos pelo Tribunal têm chamado a atenção até de outros países. Nosso Instituto Serzedello Correa, criado pela Lei n.º 8.443/92, já conta hoje com bem mais de uma centena de servidores de outras nacionalidades em seu quadro de ex-alunos, provenientes sobretudo da América Latina e da África. Tamanho interesse nos levou, no início deste mês, a celebrar, com a Universidade de Brasília, um acordo que viabilizará, brevemente, a construção de uma futura Escola Nacional e Internacional de Fiscalização e Controle, escola essa que, pretendemos, virá sistematizar as ações pedagógicas do TCU voltadas principalmente para o atendimento do público externo, nacional e estrangeiro.

Mas, evidentemente, apenas uma formação técnica adequada não é bastante para que se consiga efetivo controle dos negócios do Estado.

Para tornar possível a superação dos obstáculos que invariavelmente se colocam para a consecução de projetos como esse, é necessária ainda, da parte dos agentes responsáveis pelas ações de controle, sincera disposição de contribuir para que os recursos confiados à administração pública tenham, de fato, o melhor proveito para a sociedade.

Isso, posso lhes assegurar, não nos falta.

Creio que não devo me estender além desse ponto.

Gostaria apenas, antes de encerrar, de reiterar aos organizadores deste evento meus cumprimentos pela feliz iniciativa, e, também, meus agradecimentos pela forma acolhedora com que fui recebido.

Muito obrigado.

OS SERVIDORES PÚBLICOS E A REFORMA ADMINISTRATIVA CONSTITUCIONAL

Ivan Barbosa Rigolin¹

I – Com o empossamento dos novos Prefeitos Municipais , ocorrido em janeiro de 1.997, volta à baila o nunca esgotado - e aparentemente inesgotável - tema da reforma administrativa que a Constituição Federal , art.24 do ADCT , em face do art. 39 do corpo permanente , exige também dos Municípios . O tema é outra vez oportuno , por essa razão .

Reforma administrativa é matéria que envolve , do modo como colocada na Constituição, três grandes assuntos ,a serem disciplinados por leis municipais , se ainda não foram , ou, de outro modo , a serem redisciplinados , caso entendam as autoridades locais que uma revisão da legislação pertinente seja a esta altura necessária . São os seguintes: a) eleição do regime jurídico único dos servidores da administração direta , autárquica e fundacional pública; b) atualização e adequação do quadro de pessoal , e c) elaboração do plano de carreiras dos servidores , em cada Poder ou entidade diferente.

Quanto ao primeiro ponto , pode parecer incrível , mas não apenas diversos Municípios brasileiros , como ainda alguns Estados - entre os quais o de São Paulo – ainda não escolheram o regime jurídico único de seus servidores , o que deveriam ter feito por lei local até abril de 1.990 . A impressão corrente é a de que a Constituição não vale para esses Estados e Municípios , que devem julgar-se imunes às suas ordens , e que, entretanto , jamais têm suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas respectivos por essa razão , como , parece, deveriam ter.

II – A expressão reforma administrativa é , no plano da administração pública , considerada desgastada e em geral, a esta altura da história pouco entusiasmo desperta nas autoridades , porém foi a própria Constituição Federal que a utilizou , de modo que não é aconselhável despender tempo à procura de locução sinônima ou equivalente para significar no fundo o mesmo , que é simplesmente a profunda reorganização , a reestruturação administrativa do órgão público , sobretudo e primordialmente em questão de pessoal .

Eventualmente o Prefeito que ingressou em 1º de janeiro de 1.997 poderá entender razoável ou suficiente o estado organizacional em que encontrou a Prefeitura ao assumir , como também a autoridade maior da entidade fundacional ou autárquica , sem falar do Presidente da Câmara , a quem também se aplicam as regras constitucionais . Ocasionalmente , entretanto , poderá entender o dirigente que a organização do pessoal é deficiente e falha , sanar aquela deficiente estrutura .

E nem se imagine que o comando constitucional referido se atenha apenas ao Executivo , pois que , nos Municípios , também a Câmara Municípios , as autarquias

1. Professor e Advogado.

e as fundações públicas municipais precisarão promover sua reforma e adaptar-se aos comandos organizativos da Constituição, assim como nos Estados os servidores auxiliares e administrativos e administrativos do Poder Judiciário, do poder Legislativo, do Ministério Público e do tribunal de Contas, além de outros serviços instituídos como mais ou menos independentes dentro dessa organização (eventualmente procuradorias e outros), e assim como cada autarquia e cada fundação pública estadual, também autonomamente precisará cumprir a ordem constitucional de reforma administrativa.

Lei com esse mister, apenas será necessária para Administração direta dos três Poderes, e para as autárquicas e fundações evidentemente não, bastando para tanto ato das respectivas presidências ou diretorias. No caso de Estados, uma lei será, no mínimo, necessária para a reforma em cada Poder - duvidando-se de que mesmo uma só lei seja suficiente, considerando-se as dimensões e a complexidade das organizações estaduais, e um ato, no mínimo, para cada entidade autárquica ou fundacional.

No caso dos Municípios, uma lei deve ser editada, no mínimo, para a reforma da prefeitura, e outra, no mínimo, para a da Câmara Municipal.

III – Falemos de Municípios, já que pretender falar aos Estados equívale a clamar no deserto.

Para efetivar a reforma administrativa constitucional deverá o Prefeito elaborar projeto de lei, onde, se ainda não o fez, precisará eleger o regime jurídico dos servidores municipais, e poderá esse regime ser o estatutário, o que se recomenda com ênfase por diversas razões, ou o da CLT, ou ainda outro terceiro, contratual administrativo de servidor, como é aquele regime instituído no Estado de São Paulo através da Lei n.º 500, de 1.974.

Dentre as razões que recomendam o regime estatutário contam-se as seguintes :a) é o regime concebido para os servidores públicos, pois que pode ser livremente alterado só com a mudança da lei local que o institui e disciplinou, observando-se apenas os mínimos constitucionais em favor dos servidores, sobre os quais, evidentemente, a lei não terá qualquer ação restritiva; b) não sendo contratual, o ente estatal não precisa aderir a regras trabalhistas ditadas pela União, e desse modo nele não vigora o sistema dos direitos adquiridos em favor do servidor, que não tem direito a manutenção permanente das mesmas condições legais, mas apenas aos direitos já consumados ao tempo de eventual alteração da lei; c) inexistência de competência da Justiça do Trabalho para julgar os dissídios individuais ou coletivos dos servidores; d) ajusta-se melhor que o sistema trabalhista aos planos de carreiras, e comporta apenas as vantagens que ao ente estatal seja dado oferecer, sem violação à conveniência administrativa das entidades.

IV- O regime poderá ainda ser único para todos os Poderes e entidades, ou um para os poderes (Executivo e Legislativo) e outro para as entidades. Não existe na Constituição, em absoluto, regra alguma que claramente determine que o regime jurídico deve ser único no conforto entre os dois Poderes e as demais entidades da administração indireta.

Observe-se que as empresas paraestatais - empresas públicas e sociedades de economia mista – estão rigorosamente excluídas da regra do regime jurídico único , e mesmo , em princípio , do próprio conceito de administração pública , apenas se podendo mencionar a expressão "administração pública paraestatal" com muita tolerância conceitual , vez que estrita e rigidamente as estatais não compõe , para todos os efeitos de que cuida este artigo , a administração pública.

Pode também o Município , que acaso no passado escolheu um regime , agora , convencido da inconveniência de sua escolha anterior , alterá-lo para outro , fazendo nesse caso observar todos os direitos assegurados pela lei anterior aos servidores , já incorporados ao seu patrimônio , como todas as demais regras de direito intertemporal , à vista da Constituição.

Apenas após eleger o regime único de seus servidores é que poderá o Município passar à segunda etapa da reforma administrativa.

V- A segunda etapa , mencionada , é a reorganização dos quadros de pessoal , na forma do regime único adotado . Os servidores estáveis pertencentes ao regime remanescente ao único passarão nesse caso a integrar quadro em extinção na vacância . Nos novos e reorganizados quadros poderão vantajosamente ser fixadas as novas , ou mantidas as anteriores , denominações dos cargos (ou empregos) , suas quantidades , seus vencimentos (ou salários) , suas cargas horárias semanais , os requisitos para preenchimento e , se conveniente , também as unidades de sua lotação.

Tanto a denominação dos cargos quanto a dos empregados pode permanecer ou mudar , seja qual for o regime único escolhido . Sendo ele o estatutário , poderá acontecer também reforma no quadro dos empregos serem necessariamente mantidos – porque ocupados por servidores estabilizados , e os quais poderão em boa técnica ser colocados em um quadro em extinção quando da vacância . Sendo ele o da CLT, também aí os cargos estatutários efetivos a serem necessariamente mantidos – porque ocupados por servidores estáveis – poderão sofrer reformulação na denominação ou em outras características . Também nesse caso os cargos mantidos deverão ser convenientemente postos em uma tabela a ser extinta na vacância , para tanto observando-se as formas de vacância dos cargos públicos , enumeradas no estatuto dos servidores (ou na sua antiga e tradicional denominação de " estatuto dos funcionários públicos ")

Ressalte-se que , enquanto o Município mantiver um só cargo estatutário , precisará manter corolariamente a lei que disciplina esse regime de servidores , o estatuto dos servidores públicos .

VI- Para ser factível a nova lotação de cada cargo e de cada emprego , dentre eles contando-se aqueles novos instituídos , aqueles alterados e aqueles mantidos inalterados , será necessário que lei de reforma estabeleça o organograma do Poder ou da entidade , com todas as suas divisões administrativas.

Organograma é a disposição gráfica , a que corresponde uma organização material , de todas as unidades administrativas , maiores e menores , hierarquicamente distribuídas e sinoticamente dispostas . Aqui a matéria não é

propriamente jurídica , constituindo antes tema para técnicos de administração pública e especialistas em recursos humanos ,seja qual for nesse caso a particular especialidade em que atuem .

Nas leis e atos de reforma administrativas o organograma de entidade a ser formada pode ser reformulado da forma mais completa , revolucionando –se , por assim dizer , a matriz anterior se é que existia ,como pode manter-se eventualmente até mesmo sem alteração . Tratando-se ,entretanto de matéria que precisa espelhar a evolução das necessidades atinentes aos serviços internos e externos prestados pela entidade pública , nem se quer é aconselhável que se perpetue por muitos anos congelado , inalterado e por certo deixando crescentemente de refletir a realidade funcional da mesma entidade . De tempo em tempo é curial que se atualize o organograma dos órgãos públicos , sempre que um exame atento das rotinas administrativas indicar que o modelo antigo deixou de atender , como atendia , à necessidade do trabalho.

As alterações não devem ser ditadas por mera alteração do governante , para que imprima sua marca pessoal , ou por "mudancismo" divorciado da necessidade , mas é por outro lado certo , que sem uma renovação constante dos fluxos de trabalho a entidade se irá gradativa a fatalmente distanciando do melhor e mais produtivo trabalho que poderia realizar – independentemente de reforma administrativa que a Constituição impõe .

VII - Apenas após a reorganização estrutural da entidade , e a reformulação reorganizada do quadro de pessoal , é que a etapa final da reforma poderá implementar-se , referente à organização do plano de carreiras .

Este, devido às suas características , é tema para outro artigo.

NORMAS GERAIS SOBRE FISCALIZAÇÃO E JULGAMENTO A CARGO DO TCU¹

José Nagel²

1. Tomadas e prestações de contas 2. Tomadas de Contas Especiais 3. Inspeções e auditorias 4. Denúncias 5. Representações 6. Declarações de Rendimentos e de Bens 7. Atos de admissão de pessoal 8. Concessões de aposentadorias, reformas e pensões 9. Consultas 10. Medidas Cautelares 11. Recursos 12. Solicitações. Conclusão. Normas regulamentares do TCU.

Como se sabe, a necessidade de contar o Estado Democrático de Direito com uma Instituição independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que possa alcançar, com sua ação e atividade de FISCALIZAÇÃO e CONTROLE EXTERNO, todos os órgãos, pessoas, repartições e unidades a ela jurisdicionados, justifica, por si só, a existência do Tribunal de Contas da União, no contexto da Administração Pública Federal e da República Brasileira.

Seu fim precípua é zelar e assegurar a boa e regular utilização, arrecadação, gerenciamento e administração dos dinheiros, bens e valores públicos.

E, como órgão constitucional, o TCU está definido estrutural, dinâmica e funcionalmente pelo Texto da vigente Carta Política (CF, Arts. 70 a 75), por sua Lei Orgânica - LOTCU (Lei nº 8.443/92), seu Regimento Interno - RITCU (Resolução Administrativa nº 15, de 15.06.93) e demais normas regulamentares editadas dentro do PODER REGULAMENTAR, que lhe confere o próprio ordenamento jurídico do País:

"Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições, sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade." (Art. 3º da Lei nº 8.443/92).

No caso especificamente dos feitos envolvendo os órgãos do Poder Judiciário, aliás, como, em geral, para os processos que devam ser submetidos ao TCU pelas unidades da administração direta federal, são observadas as prescrições que a seguir apresentamos.

Antes porém, seja-nos permitido lembrar que o Tribunal, garantindo o direito de defesa, adotará, na instrução e no exame de mérito de seus processos, as normas

1. Trabalho organizado, por determinação do Exmo. Sr. Ministro-Presidente Homero Santos, especialmente para apresentação aos Presidentes e Corregedores dos Tribunais Regionais do Trabalho, no Auditório do TCU, em Brasília – DF, a 12 de fevereiro de 1998

2. Analista de finanças e controle externo e Secretário Geral de Controle Externo do TCU.

procedimentais previamente estabelecidas, de forma a assegurar, sempre que possível, as condições de aplicabilidade do art. 1º, § 1º, de sua Lei Orgânica:

"No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes (...)".

Controle da Legalidade - o princípio da legalidade, na administração pública (CF, art. 37), mais do que conformidade à lei, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos e comandos da norma jurídica. Como se diz, se em algum momento, se afastar dos estritos termos da lei, irregular se tornará seu ato de gestão.

Controle da Legitimidade - significa, por sua vez, não apenas a conformidade do ato às prescrições legais, mas também o atendimento aos princípios e fins da norma jurídica e, em tese, da moralidade e da finalidade pública, ou seja, a despesa pública para ser legítima precisa estar direcionada no sentido da concretização do bem comum.

Portanto, as despesas autorizadas devem sempre atender ao interesse público, sob pena do ato gestão praticado perder a legitimidade.

Controle da Economicidade - visa aferir a relação entre o custo e o benefício das atividades e resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, pelos aspectos da eficiência e eficácia e à luz de critérios ou parâmetros de desempenho. Posto que, nem tudo que é de custo reduzido atende bem a coletividade.

1) Tomadas e prestações de contas³

As **TOMADAS E PRESTAÇÕES DE CONTAS** dos administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal e deverão ser apresentadas no prazo máximo de cento e vinte dias, se da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, ou cento e cinquenta dias no caso de órgãos e entidades da Administração Indireta, contados da data do encerramento do correspondente exercício financeiro.

Ao julgá-las, o TCU decidirá se estão regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Poderão também ser consideradas ilíquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

1.1 **CONTAS REGULARES** - quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

3. CF, art. 71, II.

LOTUCU, arts. 7º e 16.

RI-TCU, arts. 146, 157, 158, 159 e 161.

1.2 CONTAS REGULARES COM RESSALVA - quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao erário.

1.3 CONTAS IRREGULARES - quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Registro, ainda, que para disciplinar e orientar o recebimento e a instrução dos processos de Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, o TCU aprovou a Instrução Normativa nº 12, de 24.04.96 (DOU de 30.04.96), que, no âmbito da SEGECEX, encontra-se detalhada pelo Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas. (cf. Portaria nº 313, de 02 de julho de 1997, do Exmº Sr. Presidente, Ministro HOMERO SANTOS).

2) Tomadas de Contas Especiais⁴

Será instaurada, pela autoridade administrativa competente, ou determinada sua instauração pelo TCU, assim como ordenada a conversão de processo em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, dotada de rito próprio e distinta das contas anuais, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, a exemplo da omissão no dever de prestar contas ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. A TCE será, desde logo, encaminhada à Corte de Contas para julgamento, se o dano causado for de valor igual ou superior a três mil UFIRs (corrigida semestralmente). Se inferior à quantia referida, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva Tomada de Contas Anual, para julgamento em conjunto.

Dentro dessa abrangência, portanto, existe uma modalidade de TCE muito comum destinada aos casos de perda, furto ou roubo de bens.

Os processos de tomadas de contas especiais deverão conter, além dos elementos indicados para as contas anuais, cópia de relatório de comissão de sindicância ou de inquérito, quando for o caso, sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo prejuízo verificado.

4. CF. art. 71,II, *in fine*
LOTUCU, arts. 8º e 47
RITCU, arts. 148 e 151

É princípio assente que a TCE constitui *medida de exceção*, somente devendo ser instaurada após esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do Erário.

Aliás, consoante disposto no art. 148, § 5º, do RITCU, "na ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade sem que se caracterize má-fé de quem lhe deu causa, se o dano for imediatamente ressarcido, a autoridade administrativa competente deverá, em sua tomada ou prestação de contas anual, comunicar o fato ao Tribunal, que deliberará acerca da dispensa de instauração da tomada de contas especial."

A Instrução Normativa do TCU nº 13, de 04.12.96, dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial (publicada no D.O.U. de 11/12/96).

Dentre outras prescrições, o art. 7º estabelece:

"Quando os fatos consignados na tomada de contas especial forem objeto de ação judicial, o tomador das contas fará constar informação no respectivo relatório, dando esclarecimento da fase processual em que se encontra a ação.

Parágrafo único. Ao julgar a tomada de contas especial cuja matéria se encontre sob apreciação do Poder Judiciário, o Tribunal poderá comunicar a decisão à autoridade judicial competente."

3) Inspeções e auditorias⁵

As INSPEÇÕES e AUDITORIAS têm por objetivo verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de fatos da administração e atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à jurisdição do Tribunal.

Enquanto as Auditorias obedecem a Plano específico elaborado pela Presidência, em consulta aos Ministros e aprovado pelo Plenário, as Inspeções podem ser determinadas, independentemente de programação, pelo Relator, pelas Câmaras ou pelo próprio Plenário, salvo em se tratando de unidades do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunais Superiores, cuja realização compete originariamente ao Plenário (art. 19, inciso I, letra "l", do RITCU).

Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal determinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido: sustará a execução do ato impugnado e aplicará ao responsável a multa prevista. No caso de contrato,

5. CF, art. 71, IV.

LOTUCU, art. 41, II, §§ 1º e 2º; e arts 42 a 47.

RITCU, arts. 204 /211.

o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete o ato de sustação.

No exame de processos relativos a licitação, verificada a ocorrência de fraude comprovada, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Por sua vez, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em TCE.

Na prática, são os seguintes procedimentos adotados para assegurar a eficácia do Controle Externo a cargo do TCU:

3.1 AUDITORIAS - procedimentos de fiscalização para obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, bem como, dependendo do escopo, para avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional (AUDITORIA OPERACIONAL OU INTEGRADA), as atividades e sistemas dos órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais.

3.2 LEVANTAMENTOS - procedimentos de fiscalização realizados periodicamente pelas Unidades Técnicas, com o objetivo de:

I - conhecer a organização, os sistemas, as operações, as atividades e as peculiaridades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal e os respectivos controles internos;

II - determinar, se for o caso, as áreas específicas e os aspectos a serem abordados em futuras auditorias, bem como elaborar os respectivos programas de trabalho;

III - subsidiar o planejamento das auditorias pelas Unidades Técnicas do Tribunal;

IV - verificar o cumprimento das determinações do Tribunal.

3.3 INSPEÇÕES - procedimento de fiscalização utilizado, para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

3.4 ACOMPANHAMENTOS - procedimentos de fiscalização realizados pelas Unidades Técnicas de forma seletiva, mediante:

I - informações obtidas no D.O.U. e nos sistemas informatizados (SIAFI, SIAPE, etc.);

II - editais de licitação, extratos de contratos, convênios e instrumentos congêneres; assim como em quaisquer outros documentos divulgados em publicações oficiais;

III - expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição.

Todos esses procedimentos técnico-operacionais estão explicitados, internamente, na Instrução Normativa do TCU nº 009, de 16/02/95 (D.O.U. 21/02/95),

e sistematizados no respectivo Manual de Auditoria do TCU, aprovado pela Portaria nº 63, de 27/02/96.

Existem, ainda, inúmeros Procedimentos de Auditorias - PAS destinados ao corpo técnico da Casa, para o desempenho dos trabalhos de fiscalização, atualmente disponibilizados na própria Home-Page do TCU, na Internet, os das áreas de Sistemas, Convênios, Pessoal, no seguinte endereço: <http://www.tcu.gov.br/>.

4) Denúncias⁶

Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato é parte legítima para apresentar DENÚNCIAS, perante o Tribunal, de irregularidade ou ilegalidade de atos praticados por agente público sujeito a sua fiscalização.

No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas. Os processos constituídos, após juízo de admissibilidade feito pelo Relator, poderão ensejar despachos, instruções, diligências e demais investigações, notadamente o procedimento de INSPEÇÃO.

Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia.

A denúncia sobre matéria de competência do TCU deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de irregularidade.

No âmbito do Tribunal, o recebimento, autuação e tramitação de denúncia, obedecem as disposições estabelecidas na Resolução nº 77- TCU, de 04/12/96, da qual destacamos:

"Art. 35 . O Relator, após verificar os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno, determinará a respectiva autuação em caráter sigiloso e o encaminhamento do processo à unidade técnica competente para a adoção das providências pertinentes, caso necessário.

§1º O Relator, mediante despacho fundamentado, ou o Tribunal determinará liminarmente o arquivamento de denúncia que não atenda aos requisitos de admissibilidade, após ciência ao denunciante.

.....

§3º A fim de resguardar o sigilo do denunciante, especialmente ante o pedido de vista dos autos por parte do denunciado, os autos da denúncia serão

⁶ CF, art. 74, §2º.
LOTUCU, arts. 53 e 54.
RITCU, art. 212/214.

constituídos de, no mínimo, dois volumes, sendo o primeiro composto apenas do documento original da denúncia encaminhada ao Tribunal, no qual consta a identificação do denunciante, e o segundo volume constituído das demais peças de instrução do processo, inclusive cópia do documento original da denúncia, devendo ser tarjados quaisquer sinais que possam identificar o denunciante, tais como papel timbrado, nome assinatura, endereço, qualificação profissional, etc.

.....

Art. 36. As denúncias veiculadas na imprensa, quando constatados pela unidade técnica competente os indícios concernentes às irregularidades ou ilegalidades denunciadas, serão objeto de representação ao respectivo Relator, nos termos do art. 40 desta Resolução.”

5) Representações⁷

Existem ainda, além das inspeções e auditorias, dentro do amplo conceito de matéria concernentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como as denúncias, os diversos tipos de REPRESENTAÇÕES:

5.1 de unidade técnica e de equipe de inspeção ou de auditoria (cf. arts. 19, inciso I, alínea “m”, 21 inciso VII e 209 do RI-TCU);

5.2 do licitante, sobre irregularidades nos procedimentos licitatórios, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

5.3 das Câmaras Municipais a respeito das liberações de recursos financeiros que os órgãos e entidades da administração federal direta e indireta tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, nos termos da Lei nº 9.452, de 20.03.97.

Serão, também, autuados como REPRESENTAÇÃO, os expedientes originários do Ministério Público da União (art. 6º, inciso XVII, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75/93), do Controle Interno (Constituição Federal, art. 74, § 1º) e demais “órgãos legitimados”, quando comuniquem a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades afetos à jurisdição do Tribunal

Com efeito, no conceito de “órgãos legitimados” estão incluídas instituições como: Tribunais e Juizes do Poder Judiciário, Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, Polícia Federal, CADE, etc.

Aliás, a própria definição de representação corresponderia, em significado e finalidade, a uma espécie de denúncia formal só que assinada por autoridade ou agente público.

Assim, dirigentes de entidades ou repartições públicas, parlamentares, juizes, procuradores autárquicos, delegados de polícia, etc., estariam abrangidos pela configuração prevista no art. 39 da Resolução nº 77/96.

7. RITCU, arts. 19, i, “m”, 21, inciso VII e 209.

Arts. 38/44 da Resolução nº 77/96.

Outros exemplos significativos dessa abrangência são encontrados na Lei nº 8.112/90 (art. 116, inciso XII), que considera dever do servidor público "representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder", e na Lei nº 8.429/92 (art. 15), ao prever a comunicação ao Tribunal de instauração de procedimento administrativo, para apurar a prática de ato de improbidade.

Dentro dessa mesma linha, a citada norma regulamentar (Resolução nº 77/96-TCU) expressa que:

"A comunicação que relatar qualquer irregularidade ou ilegalidade que deva ser apurada pelo tribunal será encaminhada ao gabinete do relator que decidirá, de acordo com o estabelecido nos artigos 37 e 42 desta Resolução, pela autuação como denúncia ou representação, observadas as demais disposições contidas nas seções II e III do capítulo VI desta Resolução, devendo o fato ser informado ao autor da comunicação." (art. 9º, § 4º).

"A comunicação de que trata o § 4º do art. 9º desta Resolução será encaminhada ao Gabinete do Relator que decidirá, atendidos os requisitos de admissibilidade, pela autuação como representação, quando assinada por quem não esteja legitimado a denunciar, nos termos do art. 74, § 2º, da Constituição Federal, podendo o Relator determinar a tramitação em caráter sigiloso." (art. 42).

"As representações que não se ajustarem nas hipóteses mencionadas nesta Seção serão encaminhadas diretamente ao Relator, que decidirá sobre o enquadramento ou não em outra modalidade, bem assim sobre a autuação." (art. 44).

6) Declarações de Rendimentos e de Bens⁸

O Tribunal é, também, competente para examinar as **DECLARAÇÕES DE RENDIMENTOS E DE BENS** dos ordenadores de despesas, as quais serão mantidas em sigilo e, quando assim entender conveniente, ensejarão esclarecimentos sobre a variação patrimonial dos declarantes.

O sigilo só poderá ser quebrado em processo no qual fique comprovado enriquecimento ilícito por exercício irregular da função pública.

Outrossim, compete ao TCU, por força do inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 8.730, de 10.11.93, exercer o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas apresentados por autoridades e servidores públicos federais, com apoio nos sistemas de controle interno de cada Poder, daí, ser permitido ao Tribunal exigir, a qualquer tempo, a comprovação da procedência dos bens e rendas, acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração (alínea "b", do § 7º do art. 2º da Lei nº 8.730/93).

8. LOTCU, art. 104.

RITCU, art. 278.

Lei nº 8.730, de 10.11.93.

É bem verdade que a Lei nº 8.429, de 02.06.92, ao dispor sobre a apresentação das referidas declarações, estabelece que o cumprimento dessa obrigação poderá ser feito mediante a entrega de cópia da declaração anual de bens preparada pelo declarante para fins de Imposto de Renda.

Assim sendo, e em razão dos princípios da racionalidade administrativa e da economicidade, ato normativo do TCU previu sua entrega, anualmente, à Unidade de Pessoal do órgão ou entidade a que a autoridade ou servidor se vinculem.

Somente as declarações dos titulares dos mais altos cargos da Administração Pública Federal (Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Secretários da Presidência) e os membros do Congresso Nacional, da Magistratura Federal, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e do MP/TCU, é que serão remetidas ao Tribunal, pelas respectivas Unidades de Pessoal.

Ante tal competência, o TCU baixou a Instrução Normativa nº 005, de 10.03.94 (D.O.U. de 16.03.94), regulando a matéria no âmbito da fiscalização que lhe incumbe, prevendo que:

"O Controle Interno do órgão ou entidade fiscalizará o cumprimento da exigência de entrega das declarações à respectiva Unidade de Pessoal pelas autoridades e servidores relacionados no art. 1º da Lei nº 8.730/93, na forma prevista nesta Instrução Normativa, e verificará a compatibilidade entre as variações patrimoniais e os rendimentos declarados, exigindo do declarante esclarecimentos sobre eventuais acréscimos patrimoniais incompatíveis com os rendimentos auferidos.

Parágrafo único - Se entender satisfatórios os esclarecimentos apresentados ou quando verificar omissão da entrega da declaração nas ocasiões previstas nesta Instrução Normativa, o responsável pelo Órgão de Controle Interno comunicará o fato ao Tribunal de Contas da União, com indicação das providências adotadas." (art. 5º).

"As tomadas e prestações de contas dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União deverão conter declaração da respectiva Unidade de Pessoal de que os responsáveis de cujas contas se trate estão em dia com a exigência de apresentação das declarações de bens e rendas, na forma desta Instrução Normativa.

Parágrafo Único - O Controle Interno atestará, no Certificado de Auditoria da tomada ou prestação de contas, em relação aos elementos constantes das Declarações de Bens e Rendas apresentadas, a compatibilidade entre as variações patrimoniais ocorridas e os rendimentos declarados pelos respectivos responsáveis." (art. 8º).

"O Tribunal de Contas da União, em caso de omissão ou atraso na entrega da Declaração de Bens e Rendas ou de declaração dolosamente inexata, assinará prazo para que a Unidade de Pessoal ou o responsável adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do inciso IX do art. 71

da Constituição da República e, se for o caso, representará ao Poder competente e ao Representante do Ministério Público para apuração de eventuais crimes e aplicação das penalidades previstas no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 8.730/93." (art. 9º).

7) Atos de admissão de pessoal⁹

Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal, de examinar e registrar os ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, a autoridade administrativa responsável submeterá os dados e informações necessários ao respectivo órgão de Controle Interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a legalidade dos referidos atos e remetê-los à apreciação do Tribunal.

Quando for considerado ilegal, o órgão deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado. O responsável que injustificadamente deixar de adotar as medidas determinadas, no prazo de quinze dias, ficará sujeito ao ressarcimento das quantias pagas após essa data.

Se houver indício de procedimento culposo ou doloso na admissão de pessoal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

Se a ilegalidade decorrer da ausência de aprovação prévia em concurso público ou de inobservância do seu prazo de validade, o Tribunal declarará a nulidade do correspondente ato.

Mais recentemente, o TCU aprovou nova sistemática relativamente a esta matéria, por meio da Instrução Normativa nº 16, de 29.09.97, introduzindo:

- a) envio das informações pelo SISAC (Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões); e
- b) auditorias para fins de fiscalização nos órgãos de controle interno que tenham a incumbência de informar sobre os respectivos atos.

8) Concessões de aposentadorias, reformas e pensões¹⁰

Da mesma forma, ao Tribunal compete apreciar, para fins de registro, as CONCESSÕES DE APOSENTADORIAS, REFORMAS e PENSÕES, ressalvadas as

9. CF, art. 71, III.
LOTUCU, arts. 39/40.
RITC, arts. 186, I/189.

10. CF, art. 71, III.
LOTUCU, arts. 39, II.
RITCU, arts. 186, II; 187, 188, 190/191.

melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessionário inicial.

Os respectivos atos serão submetidos previamente ao Controle Interno, ao qual caberá, como nas admissões, emitir parecer sobre a legalidade e remeter à apreciação do Tribunal.

Quando a concessão for considerada ilegal, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.

Caso não seja suspenso o pagamento, ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a instauração ou a conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar responsabilidade e promover o ressarcimento, aos cofres públicos, das despesas irregularmente efetuadas.

Da mesma forma, o assunto sofreu aperfeiçoamento com a nova sistemática, aprovada pela I.N. nº 16, de 29.09.97.

9) Consultas¹¹

Somente o Plenário decidirá sobre as CONSULTAS feitas ao TCU acerca de dúvidas suscitadas na aplicação das disposições legais concernentes à matéria de sua competência, desde que não envolva caso concreto ou ato consumado, quando formuladas pelas seguintes autoridades:

I - Presidentes da República, do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de Comissão técnica ou de inquérito de qualquer das Casas do Congresso Nacional, de Tribunal Superior, de Partido Político;

II - Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

III - Procurador-Geral da República;

IV - Advogado-Geral da União.

Os Governadores dos Estados, do Distrito federal e os Prefeitos Municipais são autoridades competentes para formular consultas a respeito de dúvidas suscitadas na aplicação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural.

Como se vê, as consultas, no caso do Poder Judiciário, só podem ser formuladas por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior.

As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, com a apresentação de quesitos, e sempre que possível, articuladamente e instruída com pareceres do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

11. LOTCU, art. 1º, inciso XVII, § 2º.

RITCU, arts. 216 e 217.

Arts. 45/46 da Resolução nº 77/96.

A resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

O Relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos ou que verse sobre caso concreto.

10) Medidas Cautelares¹²

No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal pode adotar MEDIDAS CAUTELARES, de ofício ou a requerimento do MP/TCU:

10.1 determinar o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

10.2 decretar a indisponibilidade de bens do responsável, por prazo não superior a um ano, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

10.3 solicitar as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

Sobre este tópico consigno, ainda, que a mencionada Resolução nº 036, de 30.08.95, no Capítulo destinado às MEDIDAS CAUTELARES (arts. 18 a 21), inclui outras providências suscetíveis de adoção pelo Tribunal:

a) NO CASO DE ATO ADMINISTRATIVO: sustar a execução do ato impugnado, comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e aplicar multa ao responsável.

b) NO CASO DE CONTRATO: comunicar o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e as medidas cabíveis. Silente o Legislativo ou o Executivo, o Tribunal decidirá a respeito: determinando as medidas necessárias ao cumprimento da decisão; aplicando multa e comunicando o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente;

c) NO CURSO DE INSPEÇÃO/AUDITORIA: se verificado, pela Equipe, procedimento de que possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave, o Relator poderá determinar ao responsável que não dê continuidade ao procedimento questionado até que o Plenário delibere a respeito.

A propósito, três importantes dispositivos complementam o arcabouço previsto no ato regulamentar (Resolução nº 36/95):

- 1) "Independente do ajuizamento sobre a responsabilidade pessoal dos agentes a decisão que delibere pela fixação de prazo para sustação de ato considerado ilegal" (§ 5º do art. 19);

12.LOTCU, arts. 44 e 61.

RITCU, arts. 209 e 224/225.

Arts. 18/21 da Resolução nº 36/95.

- 2) "Fixado o prazo para a sustação do ato, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal o responsável, ainda que interposto recurso da decisão, não poderá realizar pagamento ou assumir obrigação com base no ato impugnado, sob pena de, confirmada a decisão, responder penalmente pelos danos decorrentes, sem prejuízo das demais sanções legais (§ 6º do art. 19);
- 3) "Sempre que as circunstâncias evidenciarem a necessidade da pronta atuação do Tribunal para evitar danos iminentes ao Erário, poderá o Relator, mediante despacho fundamentado, determinar a sustação do procedimento questionado, devendo o despacho ser submetido à apreciação do Plenário na primeira sessão ordinária seguintes." (art. 21).

11) Recursos¹³

Das decisões e acórdãos adotados pelo Tribunal cabem os RECURSOS definidos na Lei nº 8.443/92 e no Regimento Interno do TCU.

Os recursos no Tribunal, serão formulados em petição, que contenha os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão.

Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos efetivamente comprovados.

Além dos procedimentos recursais, consoante Resolução nº 36, de 30/08/95, o exercício do direito da ampla defesa, no âmbito do TCU, é assegurado pelas mais diversas formas:

- a) apresentação de alegações de defesa ou razões de justificativa, quando da citação ou da audiência do responsável;
- b) permissão aos interessados de habilitação nos processos, mediante pedido de ingresso nos autos por escrito;
- c) concessão de vista dos autos na Unidade da Secretaria onde os mesmos se encontrarem;
- d) fornecimento de cópia de peças dos autos e juntada de documentos, mediante expediente dirigido ao Relator;
- e) apresentação de documentos e comprovantes de fato novo superveniente, em qualquer etapa do processo, desde sua constituição até o momento da inclusão em pauta;
- f) extração de certidões de ato ou termo processual e direito a informações, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

13.LOTCU, arts. 31 a 35.

RITCU, arts. 228/236.

Resolução nº 36, de 30.08.95.

- g) constituição de advogado, como procurador, para atuar no processo em nome do interessado;
- h) sustentação oral perante o Tribunal Pleno ou as Câmaras.
- i) interposição de recursos cabíveis contra decisões e acórdãos do Relator e dos Colegiados.

Especificamente sobre a matéria, o Regimento Interno do TCU reza:

"Art. 226 . As partes poderão pedir vista ou cópia de peça concernente a processo, bem como juntada de documento, mediante expediente dirigido ao Relator.

Art.227 . No julgamento ou apreciação de processo, salvo no caso de embargos de declaração, as partes poderão produzir SUSTENTAÇÃO ORAL, pessoalmente ou por procurador devidamente credenciado, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo Colegiado até o início da Sessão.

§ 1º. Após o pronunciamento, se houver, do representante do Ministério Público, o interessado ou seu procurador falará uma única vez e sem ser aparteado, pelo prazo de quinze minutos, admitida prorrogação por igual período.

.....

§ 5º Quando se tratar de julgamento ou apreciação de processo em Sessão Extraordinária de caráter reservado, os interessados terão acesso à sala das Sessões ao iniciar-se a apresentação do Relatório e dela deverão ausentar-se antes de começar a votação.

§ 6º. Durante o julgamento, por solicitação do relator ou membro do Ministério público, poderá ser concedida a palavra à parte ou a seu procurador para estrito esclarecimento de matéria de fato."

Cumpre mencionar, por oportuno, que, em 1996, foi criada, na estrutura organizacional do TCU, a 10ª SECEX, com a incumbência de instruir os recursos interpostos a deliberações proferidas pelo Tribunal, mediante Acórdão ou Decisão.

Deu-se início, então, a uma espécie de duplo grau de instrução, objetivando, em essência, garantir aos responsáveis citados pela prática de irregularidades ou ilegalidades que suas alegações recursais pudessem ser apreciadas e analisadas por unidade técnica distinta da que atuou na fase de instrução, agregando aos autos uma segunda opinião técnica sobre os feitos já instruídos e julgados.

11.1) Embargos de Declaração¹⁴

Cabem EMBARGOS DE DECLARAÇÃO quando: I - contiver a deliberação

14.LOTCU, arts 32, II e 35.

RITCU, arts 229, II e 235.

recorrida obscuridade, dúvida ou contradição; II - for omitido ponto sobre o qual deveria pronunciar-se o órgão deliberativo.

Os embargos de declaração opostos, por escrito, pelo responsável ou interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro de 10 dias contados da publicação no D.O., serão apresentados ao Relator, em petição fundamentada, na qual deverá ser indicado o ponto atacado.

Os embargos de declaração suspendem o prazo para cumprimento da decisão embargada e para interposição de outros recursos.

Com efeito, o prazo para interposição de outro recurso será suspenso na data de interposição dos embargos, e o que lhe sobejar começa a correr no primeiro dia útil seguinte à publicação da decisão proferida nos mesmos embargos.

11.2) Recurso de Reconsideração¹⁵

O RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO, que terá efeito suspensivo, será apreciado pelo Colegiado que houver proferido a decisão recorrida em processo de contas.

O pedido será formulado, dentro do prazo de quinze dias, uma única vez, em petição dirigida ao Presidente do Tribunal ou da respectiva Câmara, e conterà:

I - os fundamentos de fato e de direito;

II - o pedido de nova decisão;

III - se fora do prazo legal, a comprovação da superveniência de fatos novos.

O novo Relator sorteado colherá antes do julgamento, a instrução da Unidade competente e ordenará as diligências que lhe parecerem necessárias

11.3) Recurso de Revisão¹⁶

De decisão definitiva em processo de contas cabe ainda o RECURSO DE REVISÃO ao Tribunal Pleno, 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.

A petição solicitando revisão será protocolada e autuada, apensado-se aos autos formados do processo cuja decisão se pretende revisar, para distribuição ao novo relator e instrução pela Unidade Técnica competente.

Só se conhecerá da revisão que se fundar:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

15.LOTCU, arts. 32, I, 33.
RITCU, arts. 229, I.

16.LOTCU, arts. 32, III e 35.
RITCU, arts. 229, III e 236.

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

11.4) Pedido de Reexame¹⁷

De decisão proferida em processos concernentes a admissão de pessoal, aposentadoria, pensões, denúncias, representações, auditorias e inspeções, caberá PEDIDO DE REEXAME, no prazo de quinze dias, que terá efeito suspensivo e será apreciado pelo Colegiado que houver proferido a decisão recorrida.

Interposto recurso, haverá a designação de relator diverso daquele que prolatou a decisão recorrida, o qual, após manifestação do novo órgão instrutivo, submeterá o feito à apreciação.

11.5) Recurso Excepcional de Divergência¹⁸

Excepcionalmente, o responsável, o interessado ou o Ministério Público junto ao Tribunal poderá interpor RECURSO AO PLENÁRIO, se comprovada DIVERGÊNCIA entre a decisão recorrida e a que houver sido prolatada pela outra Câmara ou pelo Plenário, em caso análogo.

In casu, o recurso não terá efeito suspensivo e poderá ser interposto dentro do prazo de quinze dias, devendo sobre ele manifestar-se o Ministério Público.

11.6) Agravo¹⁹

Caberá AGRAVO contra despacho interlocutório e ordinatório do Relator.

Segundo o disposto no art. 25, da Resolução nº 36/95 (redação dada pela Resolução nº 76, de 09/10/96), cabe agravo, sem efeito suspensivo, do despacho que:

I - indeferir liminarmente alegação de defesa ou razão de justificativa adicional, pedido de habilitação de interessado em processo, ou juntada de documentos;

II - determinar diligência em processo relativo a ato sujeito a registro.

Recebida a petição de agravo e mandada juntar aos autos, o prolator do despacho poderá reconsiderar sua decisão ou, em caso contrário, submetê-lo à apreciação da Câmara da qual faça parte ou do Plenário, de acordo com a natureza da matéria.

17.LOTCU, art. 48.

RITCU, art. 233.

18.RITCU, art. 234.

19.Art. 25/27 da Resolução nº 36,de 30/08/95
(redação dada pela Resolução nº 076, de 09.10.96).

O agravo poderá ser formulado uma só vez, pela parte prejudicada, dentro do prazo de dez dias, contado da ciência da decisão.

12) Solicitações

As SOLICITAÇÕES, dirigidas ao TCU, estão assim classificadas:

12.1) AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL - quando feitas pelo Poder Legislativo Federal, por qualquer de suas Casas ou por suas Comissões Técnicas ou de Inquérito;²⁰

12.2) SOLICITAÇÕES FORMULADAS PELOS DEMAIS ÓRGÃOS LEGITIMADOS - na hipótese de iniciativas originárias de Instituições e Órgãos com legitimidade para tanto, a exemplo do Ministério Público Federal;²¹

12.3) PEDIDOS DE INFORMAÇÕES - sobre trabalhos já realizados e apreciados pelo Tribunal; processos em tramitação ou encerrados, inclusive relativamente a matéria considerada sigilosa, em especial formulados pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, Magistrados, membros do Ministério Público, AGU, Polícia Federal, etc.;²²

12.4) COMUNICAÇÕES - que relatem irregularidade, que deva ser apurada pelo Tribunal, as quais poderão, a critério do Relator, ser autuadas como *denúncia* ou *representação*;²³

12.5) SIMPLES COMUNICAÇÃO - sobre assuntos ou processos da competência do Tribunal.²⁴

Conclusão

Por fim, não será demais lembrar que o sistema jurídico-normativo e sumular, aplicável ao exercício da competência constitucional, legal e regimental do TCU, aponta inúmeras outras hipóteses e modalidades de atuação da Jurisdição de Contas do País, evidentemente não se limitando aos casos anunciados nesta breve exposição.

Resta-nos, no entanto, consignar, pelo menos no que pertine aos casos ora examinados, que em todas essas apreciações destaca-se a competência privativa do Plenário em deliberar, consoante preceitos do Regimento Interno do TCU, sobre:

20.CF, Arts. 71, IV e VII; e 72,§1º;

LOTUCU, arts. 1º, II, e 38;

RITCU, arts 1º, II e III; 19, I, “b”, “c” e “o”; 142, I; e 183 a 185;

Art. 30 da Resolução nº 77/96.

21 Parágrafo único do Art. 30 da Resolução nº 77/96.

22 Art. 31 da Resolução nº 77/96;

Art. 30 da Resolução nº 36/95.

23 Parágrafo 4º do Art. 9º, da Resolução nº 77/96.

24 Art. 9º, II, da Resolução nº 77/96.

I - RECURSOS DE REVISÃO (arts 19,III e 236);

II - CONSULTAS (arts. 19, I, "p" e 216);

III - DENÚNCIAS (art. 19, I, "q");

IV - MEDIDAS CAUTELARES (art. 19, I, "j");

V - RELATÓRIOS DE INSPEÇÃO E DE AUDITORIA realizados em virtude de Solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas e das respectivas Comissões técnicas ou de inquérito (art. 19, I, "o").

Por sua vez, às CÂMARAS compete, originariamente, examinar: ATOS DE ADMISSÃO e CONCESSÕES DE APOSENTADORIA, REFORMAS E PENSÕES (cf. art. 74, IV e V, do RITCU).

Já em sede de recurso, os autos só retornam ao mesmo Relator quando se tratar de EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ou AGRAVO (art. 31, § 1º, inc I, da Resolução nº 36/95); havendo sorteio de novo Relator em todos os demais recursos.

Ainda no que se refere às DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES e CONSULTAS, observadas a natureza do assunto e a vinculação da clientela, estão sempre sujeitas ao *juízo de admissibilidade* (art. 13 da Resolução nº 77/96) a ser formulado, preliminarmente, pelo Relator, razão pela qual, assim que apresentadas ao Tribunal, são imediatamente encaminhadas ao respectivo Gabinete, para que o mesmo se pronuncie sobre o atendimento ou não dos requisitos próprios de cada iniciativa.

Era o que tinha a expor. Encerro aqui minha apresentação, com a seguinte mensagem:

A cada um dos Administradores Públicos caberá o prestígio e o fortalecimento das normas vigentes e aplicáveis ao bom e regular emprego dos dinheiros, bens e valores públicos.

Muito Obrigado.

NORMAS REGULAMENTARES DO TCU²⁵

1) TOMADAS E PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS

. Instrução Normativa nº 12, de 24.04.96

2) TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS

. Instrução Normativa nº 13, de 04.12.96

3) INSPEÇÕES E AUDITORIAS

. Instrução Normativa nº 9, de 16.02.95

4) DENÚNCIAS

. Arts. 212/214 do RITCU

5) REPRESENTAÇÕES

. Arts. 38/44 da Resolução nº 77/96

6) DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS E DE BENS

. Instrução Normativa nº 5, de 10.03.94

7) ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL

. Instrução Normativa nº 16, de 29.09.97

8) CONCESSÕES DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES

. Instrução Normativa nº 16, 29.09.97

9) CONSULTAS

. Arts. 216/217 do RITCU

10) MEDIDAS CAUTELARES

. Arts. 224/225 do RITCU

. Arts. 18/21 da Resolução nº 36/95

11) RECURSOS

. Arts. 228/236 do RITCU

. Resolução nº 36, de 30.08.95

12) SOLICITAÇÕES

. Arts. 9º, 30 e 31 da Resolução nº 77/96

25. As normas serão publicadas em separata da Revista do TCU nº 74.

ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REVISÃO CONTRATUAL - TEORIA DA IMPREVISÃO

Leon Frejda Szklarowsky¹

Os contratos administrativos poderão ser alterados unilateral ou bilateralmente.

I. alteração unilateral: por força da prerrogativa da administração pública, que atua com supremacia, excepcionando a norma fundamental da imutabilidade dos contratos. Essa primazia vem disciplinada no artigo 58.

Duas são as hipóteses que autorizam a alteração unilateral, promovida pela administração pública:

1. Quando houver modificação do projeto ou da especificação para melhor adequação técnica aos seus objetivos.

Esta alteração é possível, durante a execução do contrato, em virtude da permissão dada pelo artigo 58, I, c/c o inciso I do artigo 65. Neste caso, poderá fazer-se a prorrogação do prazo contratual, calcada no inciso I do artigo 57. Sempre que isso ocorrer, deverá a Administração rever a cláusula econômico - financeira, para que se mantenha o equilíbrio econômico - financeiro, *ex vi* do § 2º. do artigo 58. A alteração das cláusulas econômico - financeiras depende da aquiescência de ambas as partes, pois a regra, no direito contratual, é, exatamente, a bilateralidade. Entretanto, o parágrafo 6º., do artigo 65, traça a exceção a esse princípio. Não se trata de reajuste ou atualização monetária, nem se lhes aplicam normas menores restritivas.

Essa modificação qualitativa, que difere da alteração quantitativa estudada no item 2 infra, não tem um limite prefixado e pode calcar-se em fatos imprevisos ou inevitáveis, como novidades tecnológicas ou imposições do Estado (fato do príncipe). Atente-se, porém, que, sem embargo de a lei não fixar uma limitação incisiva, como o faz, na alínea b (inciso I, artigo 65), o contratante deverá balizar essa alteração, dentro dos limites razoáveis e imprescindíveis, de modo a atender o interesse público. Deve haver demonstração cabal de que a modificação é necessária, sem o que prejudicados estariam o projeto ou as especificações, porque em conflito com os objetivos pretendidos. A motivação é essencial. Este também é o pensamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, alicerçado em erudito parecer de Carlos Pinto Coelho Motta², Caio Tácito³, Antonio Marcello da Silva⁴ e Marçal

1. Professor e Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional aposentado.

2. Processo 00425888, de novembro de 1996.

3. Cf. BLC 3/97 e Revista de Dir. Administrativo 205/369.

4. Cf. Revista de Direito Administrativo 198/62.

Justen, conquanto Toshio Mukai não admite se ultrapasse o limite de 50% fixado na alínea b, para os acréscimos em razão de reforma de edifício ou construção. Alice Maria Gonzalez Borges somente permite os limites prefixados na citada alínea b, mas apoiada em Hely Lopes Meireles, concorda com alteração maior que o limite legal⁵, se necessário.

Entretanto, a lei não impõe qualquer limitação quantitativa. Trata-se de alteração qualitativa, ditada por razão diversa, em homenagem ao interesse público. O intérprete não pode restringir, onde a lei não restringe. São duas normas, com endereçamento distinto e natureza profundamente desigual. Bata ler-se atentamente os dois dispositivos.

Imagine-se uma obra em andamento. A Administração - contratante verifica que a modificação do projeto melhor se comungará com os seus objetivos, quanto à necessidade de aperfeiçoamento, por motivos supervenientes, que tornam impraticável e inexecutável o projeto original, não por culpa dela, nem por erro técnico ou negligência de quem quer que seja. Para economia de tempo e recursos, melhor se apresenta a adequação do projeto a essa nova situação. É razoável e justo que se tome por parâmetro um limite que lhe não é destinado e tem endereço certo?

A resposta é não. Dever-se-á considerar o que é melhor, para a sociedade e para o súdito, porque, determina a Lei de Introdução ao Código Civil, o juiz, na aplicação da lei (leia-se também o administrador que não pode ficar alheio ao mundo em que vive), atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum ou, como ilustra Carlos Maximiliano, com o apoio de Aubry & Rau, Savigny e Bozi, o hermeneuta, deve preocupar-se com a consequência provável de cada interpretação e evitar um resultado incompatível com o bem geral e que corresponda às necessidades da prática e seja mais humano, benigno.⁶ Impõe-se seja razoável, evite um resultado nefasto e não se afaste do princípio da economicidade.

Nesta linha de pensamento, Adilson de Abreu Dallari, assentado na melhor doutrina e citando, especialmente, Antônio Carlos Cintra do Amaral e Allan Randolph Brewecarias, ensina que a alteração do projeto pode acontecer, em virtude da necessidade de se reduzir ou eliminar o ônus excessivo, em face de dificuldades maiores do que as previstas ou, então, para adaptar o projeto a uma realidade já existente, contudo inesperada, ou ainda a uma situação que se alterou após o projeto. É necessário então alterar-se o projeto, para tornar a obra menos onerosa, viabilizando-a, porque, do contrário, seria inconveniente prosseguir, segundo o projeto originalmente concebido.⁷

Acrescentamos, não será apenas conveniente, mas necessária a modificação do projeto ou da especificação, nesses casos. Se o administrador assim não agir, estará cometendo um ilícito, causando prejuízos incalculáveis à Administração.

5. Cf. BLC 2/95.

6. Cf. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Freitas Bastos, 6a. edição, 1957, pág. 209.

7. Cf. Parecer nos autos. *VIDE* Decisão 753/96, Pleno. Cf. remissão 72.

Nova licitação mostrar-se-ia, sem dúvida, sumamente, ruinosa. Esta tese encontrou ampla acolhida no TCU.

Não se há de eleger uma solução afastada da realidade e da sociologia.

O Colendo Tribunal de Contas da União, tendo em vista obra realizada pelo Superior Tribunal de Justiça, em sessão plenária presidida pelo Ministro Homero Santos, designado Relator, o Ministro Carlos Átila, vencido o Ministro Fernando Gonçalves, decidiu, calçado em primoroso exame, que: " em razão da complexidade e do vulto da edificação, devem ser considerados os aspectos e as situações peculiares que se não encontram em uma obra comum." Este voto mereceu do Ministro Adhemar Ghisi inequívoca expressão de solidariedade, mercê da ponderação precisa e elegante, congratulando-se com o Plenário, pelo seu pronunciamento, quanto à legalidade e economicidade dos atos praticados. O insigne Procurador Dr. Lucas Rocha Furtado, também se manifestou no mesmo sentido⁸

Se, porém, a Administração ultrapassar a margem razoável, certamente receberá o devido corretivo.

2. Quando for necessária a modificação do valor contratual, em razão do acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto, nos limites permitidos pela lei, em harmonia com a ordem do inciso I, do artigo 58.

O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, esses acréscimos ou supressões. Estes limites estão especificados no § 1º do artigo 65. Em se tratando de compras, obras ou serviços, o acréscimo ou a diminuição poderá atingir até 25% do valor inicial atualizado do contrato. No caso de reforma de edifício ou de equipamento, o acréscimo poderá chegar até o limite de 50%. A lei é clara, ao dispor que, em caso de alteração unilateral, com aumento de encargos para o contratado, a Administração deverá restabelecer o equilíbrio econômico - financeiro, através de aditamento.⁹ Todavia, nenhum acréscimo ou diminuição poderá ultrapassar os referidos limites, sob pena de poder o contratado pedir a rescisão contratual, via judicial (§ 2º do artigo 65, c/c o inciso XIII do artigo 78). Poderia parecer, à primeira vista, que, havendo acordo das partes, a lei facultaria alargar esse limite, o que não é verdade, dada a expressa proibição.

Os limites desse acréscimo têm em vista a unidade e não o valor global, lembra Carlos Pinto Motta, calçado em jurisprudência do TCU, todavia Caio Tácito advoga que não há revisão de preços unitários a considerar, além dos reajustes essencialmente admitidos pelo contrato, segundo índices preestabelecidos, de sorte que se deve entender o valor inicial atualizado globalmete¹⁰.

As modalidades de licitação não se alteram, com a modificação do valor contratual, em vista do acréscimo ou da redução quantitativa do seu objeto, porque

8. Cf. decisão 753 cit., publicado no DOU de 9.12.96, Sessão Ordinária de 20.11.96. Ata 46/96.

9. Vide a observação anterior, quanto à reposição do equilíbrio econômico - financeiro.

10. Cf. Parecer, in BLC 3/97, Pág. 117.

aquele ou esta ocorre, no decurso da execução do contrato, quando a fase de licitação já se exauriu.

Ao comentarmos o *caput* do artigo 21 do revogado Decreto-Lei 2300, de 1986, com idêntica redação do atual *caput* do artigo 23, defendemos, em situação semelhante, a tese de que a tomada de preços que se estava realizando, sob a égide de determinados limites, corrigidos, na época, pelo Decreto 98248//89, em nada prejudicaria o procedimento realizado, nem se alteraria a modalidade de licitação eleita, porque se tratava de mera atualização, em vista da espiral inflacionária, e, assim, o valor estimado passaria a ser, *ipso facto*, o enunciado pelo citado decreto, sem macular absolutamente os princípios cardeais que norteiam a licitação e os contratos administrativos¹¹.

In casu, repita-se, a modificação do valor inicial atualizado do contrato dá-se por imposição legal, posto que o contratado é obrigado a aceitar o acréscimo ou a supressão que se fizerem nos contratos.

O Tribunal de Contas do DF decidiu que os acréscimos e supressões, que se fizerem nas obras e nos serviços, devem obedecer rigorosamente o limite de 25% sobre o valor originário, de sorte que se houver ultrapassagem, haverá que fazer-se nova licitação ou contratação direta, nos casos que a lei permite, devidamente justificado e comprovado, nos termos do § 1º. do artigo 65¹².

II. Alteração bilateral: esta alteração far-se-á, se houver acordo entre as partes, nas seguintes hipóteses:

1. Quando houver conveniência (vantagem, interesse, proveito) em substituir a garantia da execução. Sobre a garantia, consulte-se o comentário ao artigo 56).
2. Quando for necessária (indispensável, essencial, inevitável, fatal) modificação no regime de execução da obra ou do serviço ou da forma de fornecimento, em virtude de verificação técnica da inaplicabilidade do convencionado, na forma originária. O regime de execução ou a forma de fornecimento deve constar obrigatoriamente do contrato, por ser cláusula essencial e, se for tecnicamente impossível o prosseguimento do contrato, na forma prevista, as partes farão o necessário ajuste. Não se trata de mera faculdade, em que as partes anuirão ou não, na alteração, pois, se esta é necessária, porque tecnicamente é impossível o prosseguimento do contrato na forma ajustada, certamente essa modificação terá que fazer-se. Assemelha-se na verdade à imposição, por força das circunstâncias. A mesma ponderação vale para as hipóteses seguintes. Na hipótese I, há mera conveniência. Nas hipóteses 2, 3 e 5, ao contrário, a situação é inelutável, inexorável, indispensável, fatal.

11.Cf. nosso Modalidade de Licitação, in Revista Trimestral de Jurisprudência 80/55. Esse entendimento foi sufragado pela Procuradoria - Geral da Fazenda Nacional.

12.Cf. decisão 56/94.

Quando for necessária a alteração na forma do pagamento, em vista de circunstâncias supervenientes. O valor inicial atualizado, entretanto, deve ser mantido. Acrescente-se que a lei veda expressamente o pagamento antecipado com referência ao cronograma financeiro fixado, sem que haja a correspondente execução da obra ou do serviço ou a contraprestação de fornecimento de bens. Lembre-se, não obstante, que a doutrina e os tribunais têm permitido o pagamento antecipado, sob determinadas situações e condições.¹³

Para restabelecer a relação inicial entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração, a fim de manter-se a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento. A lei não diz, expressamente, mas compreende-se que esta norma se ajusta a qualquer tipo de contrato, dados os princípios que ela encerra. Para que essa revisão se opere, necessário se faz que sobrevenham:

fatos imprevisíveis,

fatos previsíveis de consequências incalculáveis (novidade desta lei), que retardem ou impeçam a execução do contrato;

força maior (fato previsto ou previsível, mas superior às forças humanas,¹⁴ ou acontecimento que não pode ser previsto nem evitado¹⁵), caso fortuito (fato natural, imprevisível ou inevitável, provém das forças naturais) ou fato do príncipe (ato geral do Poder Público, que reflexamente produz o desequilíbrio econômico do contrato ou obsta sua execução), que configure álea econômica extraordinária ou extra - contratual. Hely Lopes Meirelles menciona o fato da Administração como toda ação ou omissão do Poder Público, que, incidindo, diretamente sobre o contrato, impede sua execução. O autor distingue-o do fato do príncipe, mas equipara-o à força maior, asseverando que produz os mesmos efeitos excludentes da responsabilidade do particular pela inexecução do contrato.¹⁶

A instituição, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, bem como a superveniência de disposições legais, se ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão, nos preços, implicarão a revisão do contrato, para mais ou para menos, conforme o caso.

Não se trata de mera faculdade, como poderia parecer, em singela análise.. O legislador, certamente, posicionou esta hipótese, isoladamente, para chamar a atenção, em virtude de sua importância e, tal qual, no caso de alteração unilateral do contrato (§ 6º do artigo 65), o legislador impõe (usa o verbo implicar, que significa

13. Consulte-se a remissão 21 supra.

14. Cf. Cunha Gonçalves, apud Novo Dicionário Jurídico Brasileiro, de José Naufel, José Konfino, Editor, 1959.

15. Cf.. Cf. o artigo 1058 do Código Civil.

16. Cf. Direito Administrativo cit., p.223 .

importar, trazer como consequência, provocar, originar, causar - Dicionário Aurélio), a revisão, para mais ou para menos, conforme o caso.¹⁷

Em consequência, a Administração é obrigada a fazer a revisão, se houver, por exemplo, a extinção ou alteração, para menos, de encargos ou de tributos, já que, omitindo-se, estará causando prejuízos para o Erário ou para a entidade respectiva. Deverá, então, por meio dessa alteração, diminuir o valor do contrato. É uma ordem - um poder - dever, não uma faculdade. O artigo 82 é cristalino, quando dispõe que os agentes que praticarem atos em desacordo com os preceitos da lei, sob estudo, sujeitam-se às sanções previstas na referida lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das sanções civis e criminais. A norma não trata da omissão, mas esta não pode ser excluída e o artigo 113 autoriza não só o contratado, mas também o licitante, pessoa física ou jurídica, representar ao Tribunal de Contas e aos órgãos de controle interno contra irregularidade, na aplicação da lei.

A revisão contratual, já dissemos alhures, não se confunde com o reajuste ou com a atualização financeira ou monetária, porque de natureza distinta, e não se submete às restrições da legislação excepcional do Plano Real nem de normas inferiores ilegais.

Naquele caso (alínea "d" do inciso II do artigo 65), entre os pressupostos, distinguem-se os fatos, que são imprevisíveis ou previsíveis, mas as consequências são imprevisíveis, e ocorrem, a qualquer tempo, durante a execução do contrato. Comprovadas a ocorrência do evento e a repercussão nos preços, impõe-se a revisão do contrato, porque efetivamente previsíveis eram os acontecimentos, mas incalculáveis são as consequências, capazes de retardar ou mesmo impedir a execução do convencionado.

Essa disposição não pode ser menosprezada. Não existia no Decreto-Lei 2300, nem na versão originária da lei. Surgiu, com a Lei 8883, de 1994, com fonte no Projeto de Lei de Conversão 10/94, fruto da Medida Provisória 472/94 (Parecer 6/94, do Deputado Walter Nori)¹⁸, que alterou várias disposições da lei e acrescentou outras, mercê do esforço do Deputado Luiz Roberto Ponte, com a emenda 495, de 22.9.93.

O colendo Tribunal de Contas da União, contudo, em Consulta, relatada pelo Ministro Carlos Átila, decidiu, pelo Pleno, que "os preços contratados não poderão sofrer reajustes por incremento dos custos de mão - de - obra decorrentes da data - base de cada categoria, ou de qualquer outra razão, por força do disposto no artigo 28 e seus parágrafos da Lei 9069/95, antes de decorrido o prazo de um ano, contado na forma expressa na própria legislação;" e " poderá ser aceita a alegação de desequilíbrio econômico - financeiro do contrato com base no reajuste salarial dos trabalhadores ocorrido durante a vigência do instrumento contratual, desde que a revisão pleiteada somente aconteça após decorrido um ano da última ocorrência

17.Cf. § 5o. do artigo 65.

18.Sobre o histórico desta Lei, consulte-se nosso Licitacoes e Contratos Administrativos, Revista de Informação Legislativa 125/103, remissão 1.

verificada (a assinatura, a repactuação, a revisão ou o reajuste do contrato) contado na forma da legislação pertinente.”¹⁹ O Tribunal de Contas do Distrito Federal decidiu que o aumento salarial, concedido aos servidores da empresa contratada, na data - base, não constitui fato imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis²⁰.

Não se faz necessário aguardar o prazo de um ano ou qualquer outro prazo, para que a Administração conceda a revisão contratual, porque atenta contra a realidade e a vontade da lei. A revisão é imediata, se os pressupostos de fato ocorrerem, e não se concilia com qualquer outra condicionante. Esta deve ser admitida, a qualquer tempo, como sabiamente discursa Jessé Torres Pereira Júnior, "porque, a qualquer tempo, pode ocorrer o fato do príncipe, o caso fortuito ou força maior, o fato imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis²¹, com o que concorda Ivan Barbosa Rigolin, ao tecer lúcidas considerações, em robusto parecer, concluindo que esta posição contraria o mundo dos fatos.”²²

A melhor doutrina já se cristalizou neste sentido, com nomes do porte de Maria Aparecida Osório de Almeida, Hely Lopes Meirelles, Diógenes Gasparini, Caio Tácito e Carlos Ari Sundfeld²³. Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza, com absoluta razão, que, se o particular visa sempre o lucro, a Administração deve sempre agir com a maior lisura e não se locupletar à custa do contratado.²⁴

Em síntese:

- a alteração contratual poderá ocorrer por imposição de uma das partes - a administração, *ex vi* de sua prerrogativa, e por vontade das duas partes.
- a revisão do contrato, que se não confunde com o reajustamento de preços, nem com a atualização ou a correção monetária, visa manter o equilíbrio econômico-financeiro, para restabelecer a relação inicial entre os encargos do contratado e a justa remuneração.
- feita a alteração do contrato, admitir-se-á a prorrogação contratual, nas hipóteses legais (artigo 57, §1º).

19.Cf. decisão 475/95, Ata 41/95, in BLC 6/96 cit., pp. 292/9.

20.Cf. decisão 1925/96.

21.Cf. conferência proferida no 4o. Seminário Nacional de Direito Administrativo, realizado, em São Paulo, pela Editora NDJ Ltda., de 24 a 29 de novembro de 1996, in BLC 6/97, págs. 276 e segs.

22.Cf. BLC cit. 7/96, pp. 321/5.

23.Cf. BLC junho 1997/284, outubro 1995/513, novembro 1995/576; Revista de Direito Administrativo 139/11 e e 197/90; e Revista de Direito Público 86/79.

24.Cf. Curso de Direito Administrativo, Malheiros Edites, 9a. edição, 1997, pág. 413.

- a revisão de preços somente se fará desde que haja comprovação dos fatos, perante a administração, por intermédio dos órgãos competentes - órgão técnico - financeiro e jurídico, e repercussão efetiva nos preços. não está vedada pelo plano real, nem está proibida de fazer-se, antes de decorrido um ano do contrato, em face da sua natureza distinta do reajuste ou da atualização.
- disposições legais que têm relação com a revisão do contrato, em vista da teoria da imprevisão, com fundamento nos fatos acima relacionados:

Artigos, parágrafos e incisos referentes ao assunto

- 57 1º I
- 58 1º E 2º
- 65 5º E 6º II, "c" e II, "d".

OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Marcos Vinícios Vilaça²

1. Introdução 2. A modernização do Estado 2.1. Os paradigmas do Estado Moderno 3. Os Tribunais de Contas e a modernização do Estado 4. O projeto brasileiro de reforma do Estado 5. O TCU e a modernização do Estado Brasileiro 6. Conclusões 7. Recomendações.

1. Introdução

A democracia é, nas palavras de Giovanni Sartori, o produto de todo o desenvolvimento da civilização ocidental. Produto de idéias, mas também produto de experiências históricas, vivenciadas concretamente.

Não se trata apenas de um regime político. A democracia é uma forma de organização da sociedade, de convivência harmoniosa de múltiplos centros de poder e decisão.

Nas eleições, a periodicidade dos mandatos, a garantia dos direitos individuais, políticos e sociais são, sem dúvida, as características fundamentais da democracia. Nada, contudo, lhe é tão essencial quanto a ampla repartição do poder; do poder político, mas também do poder econômico, do poder social.

O sistema de tripartição do poder estatal idealizado por Montesquieu, aperfeiçoado pela Constituição Americana e, posteriormente, adotado por todo o mundo civilizado democrático, prevê a atuação independente e harmônica dos três poderes do Estado, num esquema de pesos e contrapesos, ou *checks and balances*, segundo o qual os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se auxiliam e se controlam mutuamente.

Nas iniquidades, nos Estados autoritários ou nos regimes ditatoriais, não existem órgãos de controle ou, quando existem, são inoperantes ou subservientes, pois os seus dirigentes não querem e nem aceitam ser controlados.

O controle dos atos da administração pública remonta às origens dos Estados organizados, mas os sistemas institucionalizados de controle, com a existência de órgãos específicos para esse fim, são fato dos tempos mais recentes.

Esse controle pode-se dar de forma interna a cada poder, ou de forma externa a esses, mas ainda no âmbito estatal. Categoria de controle imprescindível ao sistema democrático, destaca Alfredo José de Souza³, Presidente do Tribunal de Contas de

1. Estudo apresentado no III Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, realizado em Maputo, Moçambique, em outubro de 1997.
2. Ministro do Tribunal de Contas da União.
3. SOUZA, Alfredo José de, in *Controle Externo das Finanças Públicas: O Tribunal de Contas*, Coimbra, 1997.

Portugal, é o denominado controle social do Estado, que "poderá apresentar-se, e por vezes se apresenta, de forma livre e inorgânica, podendo ser aí exercido através de formas de ação direta facultadas aos cidadãos e às instituições que integram a sociedade, onde pontuam as formas de decisão social direta, a pressão da opinião pública, a crítica partidária, sobretudo dos partidos de oposição, e até o juízo jornalístico."

Releva neste Encontro o tema do controle estatal externo. Tal modalidade de controle é, em quase todos os países democráticos, de competência do Poder Legislativo. Por ser o poder exercido pelos parlamentos, usualmente denominados "casas do povo", considerado o mais democrático dos poderes estatais, a ele é dada a competência do controle externo.

Sendo os Parlamentos instituições eminentemente políticas, é necessário que, para bem exercerem suas especializadas atribuições de controladores externos, recebam o auxílio de órgãos técnicos adequadamente estruturados para tal mister, genericamente denominados Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS. Essas entidades, que podem se constituir como Tribunais de Contas, Controladorias, Auditorias, ou sob outras denominações, são entes e expressões indissociáveis da democracia.

O Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, em discurso proferido na Sessão Solene de Abertura dos Trabalhos do TCU, de 1996, ressaltou que "o papel do Tribunal é, nesse momento, mais importante do que nunca, ... porque nós estamos vivendo um processo de mudanças, um processo de reformas. E, num processo de reformas, é preciso que haja sempre pesos e contrapesos, haja sempre aqueles que estejam olhando de uma perspectiva menos diretamente envolvida no mecanismo das reformas e que estejam preservando a continuidade daquilo que precisa ser preservado e, ao mesmo tempo, aceitando as mudanças que os novos tempos impõem".

Continuou, ainda, o Senhor Presidente: "os Tribunais são fundamentais neste processo. São fundamentais porque eles permitem um outro tipo de controle da sociedade, para verificar até que ponto aquilo que se inova corresponde, efetivamente, ao interesse mais profundo da Nação, ou foi simplesmente um modismo".

2. A modernização do Estado

A modernização do Estado é apresentada como o corretivo de inúmeros males que afligem as sociedades humanas mundo afora, tanto nas nações ricas, quanto entre as emergentes ou do denominado Terceiro Mundo. Essa propalada modernização, entretanto, congrega conceitos os mais variáveis, podendo significar, a depender da ideologia e da realidade histórico-cultural que consideremos, desde a ampliação da intervenção do Estado na economia até seu afastamento das funções empresariais; desde a ampla intervenção nas relações sociais e econômicas, no denominado Estado do Bem-Estar Social, até a liberalização quase total dessas mesmas

relações, no Estado Liberal, rebatizado, mais recentemente, como Estado Mínimo ou Neoliberal.

Após a derrocada do Império Soviético, esboça-se no mundo um certo consenso acerca de qual seria o Estado ideal, independentemente de tempo e espaço. Ganha espaço a tese de que esse Estado ideal seria um Estado mínimo, afastado das funções produtivas, pouco oneroso para a economia e dedicado somente aos setores que não possam ser bem atendidos pela iniciativa privada. Ao lado disso, prega-se, também, a redução de garantias e encargos sociais como forma de redução dos níveis de desemprego, um dos grandes males que atingem o globo no limiar do novo milênio.

Todavia, dando guarida à máxima do teatrólogo brasileiro Nelson Rodrigues, segundo a qual "toda unanimidade é estúpida", os últimos resultados eleitorais na Europa poderiam abalar a certeza desse consenso liberalizante, trazendo para a discussão do problema agentes diretamente interessados nos rumos que seus Estados irão tomar: os cidadãos-eleitores. Esse é um contrapeso valioso num mundo que a muitos parece caminhar para uma unipolaridade, classificada como estéril.

É certo, entretanto, que na medida em que os Estados Nacionais não sejam capazes de atender às necessidades da sociedade, reformulações têm de ser implementadas com vistas a aumentar sua eficácia. Essa constatação é cristalina em meu país e, creio, deva ser na maior parte dos países aqui representados.

Nesse contexto, é crucial a participação dos Tribunais de Contas da União, não apenas como inibidores das irregularidades e desvios que possam prejudicar o atingimento dos objetivos estatais, mas, principalmente, como agentes avaliadores da eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com especial atenção para os seus resultados.

2.1. Os paradigmas do Estado Moderno

São características comuns às economias dos diversos países do Terceiro Mundo, em geral, a concentração de renda e riqueza, o déficit fiscal, o alto grau de endividamento interno e externo, o baixo investimento público, os sistemas complicados de arrecadação de impostos, a falta de planejamento das ações governamentais, a ineficiência administrativa e econômica, o desemprego e, conseqüentemente, o baixo grau de satisfação às necessidades das camadas mais pobres da sociedade.

Os reflexos sociais dessas mazelas econômicas, tais como a miséria, a mortalidade infantil, a baixa expectativa de vida, a violência, entre outras chagas, podem fragilizar o exercício democrático, requerendo, indubitavelmente, mudanças de rumo nas políticas e nos modelos administrativos tradicionalmente adotados por esses países, sob pena de sua falência.

Os principais mecanismos de modernização adotados pelos países da América Latina e Caribe, segundo informação da Organização Latino-americana e Caribenha

de Entidades de Fiscalização Superior - Olacefs⁴, têm sido a descentralização administrativa para estados, províncias ou municípios, a simplificação estrutural e funcional dos entes públicos, a desregulamentação econômica, a privatização de empresas estatais, a implementação de sistemas integrados de administração financeira e controle governamental, entre outros.

São as seguintes as áreas mais estreitamente ligadas às atividades dos Tribunais de Contas nos processos de modernização ora em curso em significativa parcela dos Estados Nacionais:

- Políticas de descentralização e desconcentração administrativa;
- Políticas de privatização, desestatização e desmonopolização estatal;
- Políticas de ajuste fiscal visando ao aumento das receitas e à redução das despesas;
- Fortalecimento das instituições-chave para a gestão e controle governamental, tais como os Ministérios da Fazenda ou das Finanças Públicas e os sistemas de controle interno e externo;
- Fortalecimento de instituições de competência eminentemente estatal, tais como o ministério público, as forças de segurança, os organismos judiciários e legislativos, os órgãos de regulamentação, fiscalização e defesa da concorrência, entre outros; e
- Revisão e atualização da estrutura jurídica que limite ou impeça a aplicação de processos metodológicos mais confiáveis, oportunos e eficientes.

3. Os Tribunais de Contas e a modernização do Estado

A atuação dos Tribunais de Contas extrapola a verificação da legalidade da gestão governamental. Haverão de cuidar também do controle operacional dos atos administrativos. Não bastam contabilidade pública correta e ausência de delitos.

Cada vez mais, os critérios tradicionais – e algo envelhecidos – das auditorias se substituem por aqueles cujas vertentes se aproximam da Teoria dos Resultados, pois o que mais importa é, sem dúvida, avaliar os resultados obtidos pela gestão governamental.

Os Tribunais de Contas podem e devem contribuir efetivamente para a superação das deficiências detectadas no processo de modernização dos respectivos Estados, podendo assim colaborar para o fortalecimento de suas economias, por meio da melhoria do sistema de arrecadação de impostos, da redução dos níveis de corrupção e de desperdício, e da melhoria da eficiência da máquina estatal como um todo.

4. VI Asamblea OLACEFS – Tema II “*La participación y contribución de las Entidades de Fiscalizadoras Superiores en los procesos de modernización del Estado*” – Guatemala, 1996.

A missão dos Tribunais de Contas nesse contexto pode ser resumida na promoção da transparência, lisura e eficácia do processo de modernização, mediante o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos, bem como a todas as formas de ineficiência que impeçam o bom desempenho da atuação estatal. Tal desiderato pode ser atingido, a depender da situação defrontada, ora pela realização das tradicionais auditorias de regularidade, ora por modalidades de auditoria voltadas para a avaliação dos resultados, sendo cada vez mais necessária a especialização dos auditores em áreas como meio ambiente, obras públicas, sistemas de processamento de dados, entre outras.

Entre as linhas de ação necessárias para o incremento da contribuição dos Tribunais de Contas para a modernização do aparato estatal, podemos destacar, pela importância e atualidade, as seguintes:

- Aperfeiçoamento da legislação específica, por meio de reformas constitucionais e/ou legais que lhes ampliem as faculdades para praticar novas ações de controle que a modernização do Estado exige;
- Efetivação das reformas legais que possibilitem plena autonomia financeira aos Tribunais de Contas, como forma de viabilizar sua independência funcional e operativa;
- Profissionalização e valorização dos quadros funcionais dos Tribunais de Contas, com a adoção de políticas de recursos humanos que estimulem a captação e manutenção, em seus quadros, de profissionais altamente qualificados, mediante sistemas adequados de recrutamento, formação e remuneração, bem como pela implantação de planos de carreira e de avaliação que estimulem o progresso contínuo dos funcionários;
- Implementação de processos de capacitação de seus quadros profissionais em modalidades de fiscalização que requeiram elevada especialização, tais como auditoria de sistemas informatizados, obras públicas, sistema financeiro e meio ambiente, entre outras;
- Informatização das rotinas de trabalho, com a automatização e/ou eliminação de tarefas repetitivas, com forma de aumentar a eficiência da atuação dos Tribunais de Contas, liberando sua força de trabalho para a realização de atividades criativas, que agreguem significativo valor às ações da Instituição;
- Revisão e atualização das normas de auditoria e dos princípios contábeis aplicados ao setor público, com a elaboração de manuais de procedimentos que garantam a qualidade, a uniformidade e a eficiência dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores;
- Impulso à auditoria de gestão como forma de avaliar a capacidade gerencial dos agentes públicos, por meio da avaliação dos resultados dos programas de governo;

- Participação no controle posterior do processo de privatização cuja atividade em mãos privadas exija maior intervenção dos órgãos de controle estatal como agentes reguladores e fiscalizadores; e
- Acompanhamento do cumprimento das cláusulas de contratos de concessão de infra-estrutura, assim como recomendações emitidas pelos Tribunais de Contas.

4. O projeto brasileiro de reforma do Estado

Uma das primeiras medidas adotadas pelo atual governo do Brasil foi a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, cuja denominação já expressa seus principais objetivos.

Entre as diretrizes declaradas pelo titular do referido Ministério⁵, em seu discurso de posse, destacam-se as seguintes ações:

- Reforma fiscal, como meio para a obtenção do equilíbrio e da justiça fiscal e de uma melhor alocação dos gastos e investimentos públicos, considerada elemento indispensável para a consolidação da estabilidade monetária e para o atingimento de um nível mais elevado de desenvolvimento econômico, que seja sustentável e compatível com as necessidades sociais;
- Mudança de estratégia de desenvolvimento econômico e social, com a retirada do Estado das atividades produtivas; e
- Reforma do aparelho do Estado, consistente em:
 - Unificação dos mercados de trabalho público e privado, com a eliminação das distorções salariais e da estabilidade indiscriminada dos funcionários, objetivando valorizar o funcionalismo e aumentar a produtividade e o nível de remuneração das funções essenciais ao Estado;
 - Criação ou consolidação de carreiras de altos administradores públicos;
 - Complementação do processo de descentralização administrativa para estados e municípios;
 - Revisão do funcionamento e controle do aparelho estatal, substituindo o princípio da hierarquia formal pelo princípio da descentralização e do controle por resultados; e
 - Redução do núcleo do aparelho do Estado, com a privatização de empresas, a terceirização de tarefas, e a conseqüente eliminação de funções públicas não típicas de Estado, e a delegação de atividades sócio-culturais para entidades públicas não-estatais, tais como escolas, museus, hospitais entre outras.

5. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, in *Discurso de Posse no Cargo de Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado*, Brasília, janeiro de 1995.

- Os projetos prioritários inseridos na estratégia brasileira de reforma do Estado são:
- Redução do tamanho do Estado com qualidade e participação;
- Redução dos custos com pessoal;
- Implantação de agências executivas de regulamentação e fiscalização de setores anteriormente controlados pelo Estado (energia, telecomunicações e petróleo);
- Implantação de organizações sociais públicas não-estatais para a execução de funções sócio-culturais;
- Implantação do Sistema Integrado de Informações da administração pública;
- Reforma Constitucional (econômica, administrativa, previdenciária e fiscal);
- Fortalecimento do núcleo estratégico e política de recursos humanos;
- Simplificação de compras; e
- Intensificação da articulação institucional dos diversos órgãos do Governo.

Decorridos quase três anos do lançamento dessa estratégia, o Tribunal de Contas da União tem acompanhado a evolução dos fatos e a constatação é que alguns objetivos foram plenamente atingidos, outros apenas parcialmente, enquanto alguns não saíram do campo das intenções.

Relativamente à reforma fiscal, pouco foi feito até o momento no campo tributário, a não ser ajustes pontuais e/ou provisórios, nada, porém, no sentido de racionalizar, simplificar e tornar mais justo o sistema. Na ala das despesas, algum sucesso tem sido obtido, especialmente graças à contenção de reajustes salariais para o funcionalismo público, o que, no longo prazo, torna-se insustentável.

É com relação à mudança de estratégia de desenvolvimento econômico e social que mais avanços têm sido obtidos, especialmente na eliminação dos monopólios estatais do petróleo, das telecomunicações, da energia elétrica e da navegação de cabotagem, entre outros, o que tem permitido ao Estado retirar-se da execução dessas atividades, que cada vez mais requerem pesados investimentos de recursos dos quais os cofres públicos não dispõem, deixando tais tarefas para a iniciativa privada, nacional ou estrangeira, que tem condições de imprimir maior eficiência a esses setores, enquanto o Poder Público mantém as indelegáveis funções de planejamento, coordenação, supervisão e fiscalização das atividades privadas.

Como colorário das ações acima descritas, o processo de privatização brasileiro ganhou impulso, tendo rendido, de 1991 até hoje, a cifra aproximada de US\$ 18 bilhões, com a alienação total da participação do Estado nos setores siderúrgico, petroquímico, ferroviário e de fertilizantes, e parcial em outros setores como mineração, estradas de rodagem, eletricidade, infra-estrutura e, mais recentemente, sistema financeiro.

Espera-se que esse processo possibilite a elevação dos níveis de atividade e de eficiência do setor produtivo brasileiro, ensejando, ainda, pela alienação de ativos pouco rentáveis, a redução do passivo governamental com a anulação ou o pagamento de dívidas, o que levará à diminuição dos custos de rolagem dessas, aliviando, assim, o déficit fiscal do Governo. Da melhoria da situação fiscal, deverá resultar a redução das taxas de juros praticadas internamente na economia brasileira, o que gerará novo impulso para o desenvolvimento econômico.

No campo da reforma do aparelho do Estado, entretanto, os progressos têm sido mais tímidos. Talvez por dependerem de alterações constitucionais quase sempre polêmicas, a flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos, a unificação dos mercados de trabalho público e privado, e a reestruturação das carreiras de Estado não foram, até o momento, implementadas.

É de se destacar o grande progresso alcançado pelos sistemas informatizados de gestão financeira, orçamentária e de pessoal, que atualmente está-se expandindo para as áreas de compras e contratações governamentais. Tais sistemas constituem-se em importantes ferramentas gerenciais e de controle e já têm possibilitado, desde o início de sua implantação em 1986, significativos avanços em termos de disponibilidade e confiabilidade de informações.

Algumas ações têm sido efetivamente implementadas no campo da descentralização administrativa, com o repasse de recursos do Governo Federal para os Governos Estaduais e Municipais, especialmente nas áreas de atendimento médico, merenda escolar, livro didático, assistência social e, mais recentemente, nas ações relacionadas à reforma agrária. Muito, porém, ainda necessita ser feito nesse campo, com vistas a aproximar as ações estatais das necessidades e do controle dos cidadãos, de forma a aumentar sua eficiência e reduzir os níveis de desperdício e de corrupção.

Quanto à redução do núcleo do aparelho do Estado, a par do relativo sucesso que vem obtendo a privatização de empresas estatais, a pretensão de delegarem-se atividades sócio-culturais para entidades públicas não estatais não se concretizou até o momento. Algum progresso foi obtido na redução do quadro de funcionários públicos, com a implantação de um Plano de Demissões Voluntárias que teve a adesão de cerca de 10.000 servidores, número expressivo, mas que não alterará substancialmente a situação fiscal do Governo Brasileiro, já que representará redução de apenas 1,2% da folha de pagamento mensal do Governo Federal.

5. O TCU e a modernização do Estado Brasileiro

Há, hoje, no Brasil, consciência de que um novo modelo de desenvolvimento, com verdadeiro cunho econômico e social, que traduza a edificação de um regime democrático também na esfera material – e não apenas política – só é alcançável pela reforma das instituições políticas do País.

A sociedade é um corpo em permanente processo de transformação e como tal requer que o Estado se organize e se reestruture continuamente. Nas democracias,

as mudanças se operam na busca sistemática do aprimoramento do Estado, de modo a torná-lo mais estável e mais justo, e a aprofundar sua preocupação com o desenvolvimento do homem em sua plenitude.

A reforma do Estado possui, como questão central, a revitalização da governança de forma que seu aparelho possa atender aos critérios da legitimidade política, justiça social, eficiência econômica e eficácia administrativa, no regime da lei, e no contexto da globalização.

A reforma já se encontra em curso. Na medida em que avança a redefinição das fronteiras de atuação do Estado, recrudescem as exigências de mudanças nas áreas de sua indispensável atuação.

O momento é de tal complexidade que requer a substituição de paradigmas, e não apenas de normas e procedimentos. Uma nova lógica de gestão da coisa pública precisa surgir, mas que resguarde o imperecível conceito de "interesse público".

A legislação brasileira confere ao Tribunal de Contas da União as competências e os meios necessários para uma atuação condizente com as exigências de um Estado moderno. É hora de rompermos, não com a lei, mas com os limites da abordagem meramente jurídica da função controle na gestão governamental.

Consciente dessa necessidade, o Tribunal de Contas da União vem buscando adequar-se às novas características de seu objeto de labuta: o Estado brasileiro.

Mais e mais o TCU tem procurado simplificar e tornar mais eficientes seus procedimentos, para que possa dedicar maior atenção à verificação da eficácia, eficiência e efetividade dos investimentos federais.

Nesse aspecto, ganham destaque os significativos investimentos que o Tribunal vem fazendo em informática, não somente na aquisição de equipamentos, tais como computadores pessoais e *notebooks*, como também na compra e desenvolvimento de programas apropriados às suas necessidades e, principalmente, no treinamento de seus funcionários para a efetiva utilização desses meios.

Já é realidade o funcionamento da rede de computadores do TCU, que operando plenamente em Brasília, ora se estende para os 26 Estados da Federação, onde o Tribunal tem Secretarias, dando acesso *on-line* aos diversos sistemas da própria Corte, da administração pública, bem como a toda a gama de informações oferecidas pela Internet. A meta de disponibilização de um microcomputador para cada auditor brevemente será atingida.

Com relação às suas instalações físicas, o TCU vem, também, realizando expressivos investimentos com vistas a dotar seus funcionários de meios mais adequados para o exercício de sua missão constitucional. Um novo prédio, anexo à sede, encontra-se em fase adiantada de construção, enquanto diversas obras de construção ou remodelação estão em andamento em várias unidades regionais.

De 1995 até hoje, sem contar as reformas e remodelações, cinco sedes regionais foram construídas com modernas técnicas de engenharia que possibilitaram a conjugação de qualidade, rapidez e baixos custos.

Todos esses investimentos, entretanto, de nada valeriam se atenção semelhante não fosse dada ao aprimoramento da mais importante engrenagem da Instituição: seus recursos humanos.

Por mandamento constitucional, todos os servidores do Tribunal são selecionados mediante rigoroso concurso público, cujo alto grau de competitividade garante elevado nível profissional a seus quadros. Tal seleção é seguida de profundo curso de formação, com duração de três meses em dedicação integral, e mais um curso suplementar de formação em dez meses de dedicação parcial.

Nessa seara, o Tribunal tem investido em uma consistente política de recrutamento, formação e aprimoramento de recursos humanos. O Instituto Serzedello Corrêa, órgão incumbido desses misteres no âmbito do TCU, foi fortalecido, passando a oferecer uma maior quantidade de cursos e treinamentos, baseados em levantamentos científicos sobre as necessidades dos servidores e das unidades da Casa. Essa atuação ganhou, ainda, projeção externa ao Tribunal, com o oferecimento de cursos para os órgãos de controle interno da Administração Federal, bem como para servidores de outras Entidades de Fiscalização Superior no âmbito da Olacefs e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

A ampliação das relações internacionais tem sido outra diretriz adotada pelo TCU. Visando a ampliar o intercâmbio de novas técnicas de auditoria, o Tribunal tem investido fortemente na participação de servidores de seus quadros em cursos, treinamentos e encontros no exterior. Essa é uma via que considero fundamental para a abreviação do tempo necessário para a assimilação das novidades técnicas que são desenvolvidas pelo mundo afora.

Em 1996, em uma iniciativa ousada e pioneira, vinte e seis auditores foram enviados a Washington-DC, nos Estados Unidos da América, para a participação em um curso de 20 dias oferecido por instituições americanas, na área de avaliação de programas governamentais. Obviamente, essa ação inseriu-se em um amplo projeto de implementação dessa técnica pelo TCU, que se encontra em plena execução, com a realização de diversas auditorias-piloto que objetivam testar as normas e procedimentos até o momento elaborados para esta que é a mais revolucionária mudança de enfoque de controle nas nações mais evoluídas.

A auditoria ambiental é outro aspecto merecedor de atenção, por parte do Tribunal. Mediante a celebração de convênios com universidades e órgãos de fiscalização ambiental, diversas ações têm sido implementadas no sentido da capacitação de servidores e no estabelecimento de uma estratégia específica de atuação do TCU nesta área. Estão previstos para o final deste ano a realização dos primeiros trabalhos de auditoria ambiental.

A fiscalização e o acompanhamento do processo de desestatização em curso na economia brasileira são ações já devidamente cristalizadas no *mix* de atuação do TCU. Atualmente, existe um unidade encarregada exclusivamente da análise dos processos de privatização, desde o procedimento licitatório até a transferência do controle das empresas à iniciativa privada.

Ações semelhantes estão em curso para o acompanhamento de concessões de obras e serviços públicos à iniciativa privada. Atualmente, discutem-se as melhores alternativas para o acompanhamento do estágio pós-privatização das ex-estatais, especialmente na área de serviços públicos.

A legislação reguladora do TCU prevê, ainda, entre suas atribuições, a resposta a consultas acerca de temas relacionados a sua área de atuação, formuladas por autoridades dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como a investigação e deliberação sobre denúncias ou representações de autoria de determinadas autoridades, entidades da sociedade civil e cidadãos.

A consulta, por versar apenas sobre teses, e não sobre casos concretos, afasta o risco de prejulgamento. Seu caráter pedagógico e prévio torna-a um poderoso instrumento de interação do Tribunal com a administração pública Federal, podendo servir para o aperfeiçoamento desta por meio da prevenção de desvios, irregularidades e desperdícios na condução dos negócios governamentais

Já as denúncias e representações versam sobre casos concretos, privilegiando a investigação e a punição, em detrimento da ação preventiva. Têm, portanto, papel subsidiário como instrumento de aperfeiçoamento do Estado, ao fortalecer a salutar expectativa de controle e de punibilidade dos desvios, o que indiretamente contribui para a prevenção de novos atos irregulares e/ou antieconômicos.

A par dessas ações, já faz parte da cultura do Tribunal a realização de auditorias operacionais, de sistemas informatizados, de descentralização de recursos mediante convênios para Estados e Municípios, de arrecadação e renúncia de receitas tributárias, de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias no setor público entre outras, o que, conjugado com a apreciação e o julgamento anual das contas dos administradores públicos, fornece um importante manancial de informações para a avaliação e o aperfeiçoamento do Estado Brasileiro.

Mudanças culturais também têm sido implementadas no TCU, a fim de que este possa efetivamente contribuir para a modernização do Estado Brasileiro. As ações de caráter punitivo têm dado espaço, mais e mais, para ações de caráter pedagógico. Exemplo disso são as conferências e palestras ministradas por Ministros e servidores do Tribunal a administradores públicos, com o objetivo de evitar o cometimento de irregularidades, ao invés de puni-las depois de ocorridas. Destaca-se, dessas ações, a teleconferência ministrada via satélite para todos os Prefeitos Municipais, quando de sua eleição ao final de 1996.

Muito tem sido feito pelo Tribunal de Contas da União para o aperfeiçoamento da gestão governamental no Brasil. Os desafios que estão pela frente, entretanto, não deixam espaço para acomodação. Faz-se mister que o Tribunal se auto-avalie permanentemente para adequar-se, cada vez mais, às mudanças em curso no Governo e na Sociedade. Esse constante melhorar-se atende, na administração moderna, pelo nome "qualidade total".

Visando institucionalizar essa filosofia que ganha corpo entre Ministros e servidores do Tribunal, foi criado, em dezembro último, o Programa de Qualidade

Total que está, hoje, em pleno desenvolvimento e deverá redundar, futuramente, na conquista, pelo TCU, de certificado da série ISO-9000.

Ademais, nunca devemos esquecer que nos situamos num espaço onde há 15.179 quilômetros de fronteiras com dez vizinhos – tudo sem cicatrizes na convivência – e 7.408 quilômetros de litoral, com uma população multirracial (ou morena) respeitável e recursos naturais que invejam e dão coibiça. Mas temos consciência do destino manifesto que nos caberá. Esse *imperium* haverá de ser mais forte no tanto que for mais justa, econômica, social e politicamente, a sua *res publica*.

Por isso, não nos despregamos de certos valores como lusofonia, nem nos esquecemos da sentença *patria cara, carior libertas*.

Lucien Febvre ensinou: "cada época forja mentalmente seu universo. Não o elabora apenas com todos os materiais de que dispõe, com todos os fatos que herdou ou foi adquirindo. Elaboro-o, também, com os seus próprios dotes, com seu engenho específico, suas qualidades e inclinações, com tudo o que distingue das épocas anteriores."

E Tobias Barreto, brasileiro, também disse:

"As idéias também têm a sua biografia. O que se costuma chamar de lógica é apenas a necessidade dos tempos."

6. Conclusões

Muitos podem ser os conceitos de Estado Moderno, mas nenhum deles, entendo, pode comportar a iniquidade e a exclusão social, a corrupção institucionalizada, a ineficiência endêmica, a violência banalizada, o imobilismo que gera a descrença nas instituições e no próprio Estado e que ameaça a democracia e o próprio regime político. Um Estado que se pretende perene, portanto, deve encontrar mecanismos para fugir desse círculo vicioso que pode levá-lo à auto-destruição.

Seja qual for o modelo de modernização adotado, este certamente envolverá mudanças profundas em que a tecnologia é apenas um componente dentro das reformas da Administração Financeira e do Controle Governamental, como meio de aperfeiçoamento para o qual os conceitos de transparência e responsabilidade são essenciais à avaliação da gestão pública por seus resultados, sob os critérios da eficiência, eficácia e economicidade.

Nessa cruzada com que se deparam nossos Países e suas Cortes de Contas, nunca é demais externar o profundo sentimento que os muitos anos de administração pública e de controle da gestão estatal me incutiram, de que tão danoso quanto a corrupção é o desperdício dos sempre escassos recursos públicos.

No que tange aos Tribunais de Contas, as ações de modernização têm duas frentes: o *front* interno, que corresponde ao aperfeiçoamento das ações da própria estrutura de controle externo que, a par de imprimir maior eficiência e qualidade a sua atuação, tem salutar efeito exemplificativo; e o *front* externo, que corresponde à interação dos Tribunais com a Administração Pública, de forma didática e avaliativa,

sem negligenciar suas funções judicantes e punitivas que, em casos extremos, são ferramentas educativas no contexto do controle estatal.

A busca por melhores níveis de economia, eficiência e eficácia de nossa atuação, como forma de maximizar a utilidade dos recursos aplicados por nossas sociedades nos Tribunais de Contas, é, pois, um imperativo que se confunde com a razão de nossa existência institucional.

Recomendações

Respeitadas as peculiaridades de cada Tribunal de Contas e, objetivando, dentro da diversidade, a unidade desejável, apresentamos as seguintes recomendações para debate dos participantes do III Encontro de Tribunais de Contas da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, em consonância com as recomendações aprovadas na VI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Olacefs, realizada na Guatemala, em novembro de 1996:

- Aperfeiçoamento da legislação referente aos Tribunais de Contas, por meio de reformas constitucionais e/ou legais que lhes ampliem as faculdades para praticar novas ações de controle que a modernização do Estado exija;
- Efetivação das reformas legais que possibilitem plena autonomia financeira aos Tribunais de Contas, como forma de viabilizar sua independência funcional e operativa;
- Profissionalização e valorização dos quadros funcionais dos Tribunais de Contas, com a adoção de políticas de recursos humanos que estimulem a captação e manutenção, em seus quadros, de profissionais altamente qualificados, mediante sistemas adequados de recrutamento, formação e remuneração, bem como pela implantação de planos de carreira e de avaliação que estimulem o progresso contínuo dos funcionários;
- Implementação de processos de capacitação de seus quadros profissionais em modalidades de fiscalização que requeiram elevada especialização, tais como auditoria de sistemas informatizados, obras públicas, sistema financeiro e meio ambiente, entre outras;
- Informatização das rotinas de trabalho, com a automatização e/ou eliminação de tarefas repetitivas, como forma de aumentar a eficiência da atuação dos Tribunais de Contas, liberando sua força de trabalho para a realização de atividades criativas, que agreguem significativo valor às ações da Instituição;
- Revisão e atualização das normas de auditoria e princípios contábeis aplicados ao setor público, com a elaboração de manuais de procedimentos que garantam a qualidade, a uniformidade e a eficiência dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores;

- Impulso à auditoria de gestão como forma de avaliar a capacidade gerencial dos agentes públicos, por meio da avaliação dos resultados dos programas de governo;
- Acompanhamento dos processos de privatização de empresas ou de concessão de obras e serviços públicos, na forma já preconizada pelo Tribunal de Contas da União no II Encontro dos Tribunais de Contas de Língua Portuguesa;
- Participação no controle posterior do processo de privatização cuja atividade em mãos privadas exija maior intervenção dos órgãos de controle estatal como agentes reguladores e fiscalizadores; e
- Acompanhamento do cumprimento das cláusulas de contratos de concessão de infra-estrutura, assim como das recomendações emitidas pelos Tribunais de Contas.

O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS¹

Mauro Giacobbo²

1. Introdução 2. O planejamento estratégico nas organizações públicas 2.1. Aspectos conceituais e metodológicos 2.1.1. Planejamento 2.1.2. Planejamento estratégico 2.1.3. Vantagens do planejamento estratégico 2.1.4. Limitações do planejamento estratégico 2.1.5. Metodologias de planejamento 2.2. A necessidade de planejar 2.3. Desenvolvimento e implementação 2.4. Fatores intervenientes 2.5. A efetividade do planejamento 3. Conclusões 4. Referências bibliográficas

1. Introdução

O planejamento estratégico surgiu nos anos 60 como resposta a uma nova realidade que se desenhava. O ambiente externo às organizações públicas ou privadas determinava a nova ordem social: o grau de satisfação do consumidor ou usuário dos bens e serviços (cliente ou cidadão) passava a ser medido em função do atendimento de suas necessidades e não mais pela simples adaptação aos produtos e serviços oferecidos.

Ademais, a crescente magnitude e a complexidade das mudanças, dos desafios, das ameaças, das incertezas, o ritmo das alterações e da evolução do conhecimento impunham às organizações a necessidade de desenvolvimento e adoção de instrumentos de gestão modernos e eficazes voltados para a compreensão do ambiente externo e para a construção de um futuro desejável. Esse instrumento começou a ser mais amplamente utilizado a partir dos anos 70 pelo setor privado, e dos anos 80 pelo setor público. Entretanto, em que pese o planejamento estratégico ser conhecido e adotado por organizações públicas há mais de uma década, ainda permanecem muitas barreiras quando da sua efetiva implementação e adoção como instrumento de gestão.

Assim, o presente estudo, desenvolvido como requisito para a conclusão do Curso de Especialização em Planejamento Estratégico, oferecido pelo Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, pretende conhecer e compreender o processo da implementação do planejamento estratégico no âmbito das organizações públicas brasileiras.

A expressão "organização pública", no contexto deste trabalho, tem uma conotação mais administrativa do que jurídica. É usada basicamente para designar

1. Monografia apresentada como requisito à conclusão do Curso de Especialização em Planejamento Estratégico, oferecido pelo Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

2. Analista de Finanças e Controle Externo do TCU.

órgãos públicos, autarquias, entidades públicas sem fins lucrativos que possuam como principais características:

- Predominância de objetivos de natureza social, sem fins lucrativos;
- Sobrevivência e ação independente de mecanismos de mercado como lucro ou superávit;
- Missão institucional e função social geralmente expressas em leis ou na Constituição;
- Dependência pública de recursos (orçamento da União), portanto, independente da remuneração dos bens e serviços produzidos.

O universo das organizações públicas é bastante amplo. Qualquer estudo ou pesquisa, mesmo por amostragem, requer a abrangência de um número significativo de órgãos e entidades. Entretanto, em função da exigüidade de tempo e dos recursos disponíveis, o trabalho ateve-se, basicamente, à consulta à literatura existente sobre o assunto e ao conhecimento da experiência de algumas organizações públicas brasileiras (Embrapa, FAE, Inmetro)³ que efetivamente adotam o planejamento estratégico como instrumento de gestão.

Este trabalho se inicia com uma abordagem sobre o planejamento estratégico nas organizações públicas, seus aspectos conceituais e metodológicos e as razões de sua adoção pelas organizações como instrumento de gestão. A seguir, são analisadas as etapas do desenvolvimento e da implementação, seus fatores intervenientes e a efetividade do planejamento. Por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho.

2. O planejamento estratégico nas organizações públicas

Na administração pública a função planejamento começou a ganhar força no final do século XVIII e início do século XIX. Primeiramente, foram elaborados os planos para atender as necessidades de infra-estrutura provocadas pelo surgimento e expansão das cidades. A Segunda Guerra Mundial enfatizou a importância e a necessidade de planejar a execução de operações em grande escala. Depois do conflito mundial, a preocupação era com a restauração e conversão dos sistemas de produção, os planos de paz.

Durante os anos 60, ganhava força a idéia de exigir o planejamento como pré-requisito para a aprovação e liberação de recursos, financiamentos e subsídios aos governos estaduais e locais. Essa demanda provocou a multiplicação em cadeia de unidades de planejamento nas diferentes esferas da administração pública e, com ela, o surgimento de muitos níveis e variedades de planos e metodologias de planejamento.

3. Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; FAE - Fundação de Assistência ao Estudante; Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

Várias abordagens de planejamento têm sido desenvolvidas e utilizadas ao longo do tempo, como resposta às diferentes realidades e desafios. Na década de 50, o predomínio era do planejamento financeiro, cuja ênfase centrava-se na busca do cumprimento do orçamento. Nos anos 60, a atenção voltava-se para o planejamento de longo prazo, que procurava projetar o futuro com base nas tendências amplas e na combinação de produtos ou serviços passados. O planejamento estratégico surgiu nos anos 60 como possível instrumento de resposta a novas situações geradas no ambiente externo às organizações. Entretanto, essa ferramenta somente passou a ser mais amplamente adotada na década de 70, no setor privado e, a partir dos anos 80, no setor público.

Um aspecto importante a ser considerado é que o planejamento estratégico surgiu no âmbito do setor privado, com premissas e características próprias e que pouca atenção tem recebido de estudiosos de administração quanto a sua aplicação no setor público. Na verdade, apesar da importância e do quantitativo de organizações públicas, a quase totalidade dos trabalhos sobre o assunto estão orientados para a empresa privada.

Todavia, embora o enfoque principal e a natureza do planejamento estratégico estejam voltados para o setor produtivo, não invalida a sua aplicação no âmbito das instituições públicas, desde que feitas as devidas adaptações às condições de atuação inerentes ao setor.

2.1. Aspectos conceituais e metodológicos

Não existe uma maneira universalmente correta de planejamento, nem conceitos únicos ou esquemas ou receitas próprias de elaboração de um plano. Todavia, é fundamental o estabelecimento de uma uniformidade conceitual e uma configuração básica para a implementação de um processo de planejamento.

Os conceitos e técnicas de planejamento abrangem uma área especializada de funcionamento e habilidades gerenciais específicas. É a partir de uma base sólida em termos do contexto teórico do planejamento e da compreensão dos propósitos e usos dos planos que o administrador será capaz de concebê-los de forma a que se coadunem eficazmente com o ambiente decisório da organização (Graham, 1994, p.42).

2.1.1. Planejamento

O planejamento é a primeira das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle), pois serve exatamente de base para as demais funções. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência, gera ações. A organização equaciona a realização das ações. O comando ou direção lidera, motiva, cobra, questiona, acompanha, estabelece o ritmo. O controle define os padrões para medir o

desempenho, checa o funcionamento, corrige os desvios ou discrepâncias, garante que o planejamento seja realizado.

Assim como as funções administrativas não existem como fim em si mesmas, mas como partes interdependentes e integrantes de um todo chamado processo administrativo, também o planejamento precisa ser entendido como um processo, ou seja, um conjunto de passos e procedimentos combinados e executados em seqüência a fim de produzir um resultado.

Pode-se dizer que o processo de planejamento teve início quando os homens começaram a formar as sociedades agrárias. Passaram a habitar um determinado lugar com clãs e tribos, sendo forçados a armazenar comida e água, quando então começaram a manter registro do que acontecia. Esse processo passou a evoluir mais significativamente a partir da Revolução Industrial, quando já não era mais possível haver produção em massa sem planejamento e sem meios eficazes de transporte e de comunicação.

Maximiano (1995, p. 197) define o processo de planejamento de diferentes maneiras:

É o processo de definir objetivos ou resultados a ser alcançados, bem como os meios para atingi-los;

É o processo de interferir na realidade, com o propósito de passar de uma situação conhecida para outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo;

É tomar no presente decisões que afetam o futuro, visando a reduzir sua incerteza.

O resultado do processo de planejamento são os planos. Os planos são geralmente formalizados e representam uma posição estática e momentânea do planejamento e têm a finalidade de descrever ou predeterminar um curso de ação para um período específico (Chiavenato, 1993, p. 256). Os planos consolidam o produto do planejamento e orientam a utilização dos recursos organizacionais e formam a base para o controle e a direção da organização.

Todavia, os planos só cumprem sua finalidade quando implementados. Caracteristicamente, os planos são estáticos e concebidos dentro de limitações inerentes ao próprio ser humano, mas são colocados em prática num ambiente complexo, dinâmico e em constante transformação. Isso faz com que retornem continuamente ao processo de planejamento para ser avaliados, revisados, adaptados, corrigidos e aprimorados ao longo do tempo.

Assim, a qualidade dos planos depende da consistência, das características e da forma como o processo de planejamento é praticado. A busca de informações, a definição precisa dos objetivos, a previsão de alternativas, a predominância da ação (Maximiano, 1995, p. 208-209) e o dinamismo são requisitos básicos ao processo de planejamento.

2.1.2. Planejamento estratégico

No processo de evolução do planejamento, surge, na década de 60, uma nova filosofia de planejamento - planejamento estratégico - voltada para a compreensão do ambiente externo, capaz de reagir com rapidez e eficiência às turbulências, incertezas e desafios de uma nova conjuntura caracterizada por mudanças cada vez mais rápidas, complexas e inesperadas. Suas técnicas foram derivadas das ciências militares.

No passado, Von Clausewitz recomendava que o estado-maior estabelecesse os objetivos estratégicos de uma transação militar e que os membros dos grupos executivos das diferentes armas transformassem esses objetivos em planos táticos e de contingências. Na atualidade, no âmbito organizacional, a alta administração estabelece os objetivos de acordo com o comportamento do macroambiente econômico, político e social, a gestão operacional os transforma em planos táticos e de contingências e a gestão funcional transforma esses planos táticos em planos operacionais.

Inicialmente o planejamento estratégico foi "mal compreendido pelos administradores envolvidos e visto como 'mais um exercício de preenchimento de formulários' exclusivamente para contentar a administração central." (Ansoff, 1993, p. 295). O planejamento estratégico encontrou, assim, muita resistência por parte dos administradores afetados que procuravam evitá-lo e sabotá-lo. Em consequência dessas dificuldades, somente a partir de 1970, principalmente após o advento da crise energética, é que começou a receber atenção generalizada e a ser adotado nas empresas.

Atualmente, a própria denominação do planejamento estratégico costuma variar em função de diferentes autores e metodologias. Também é chamado de planejamento corporativo abrangente, planejamento integrado abrangente, planejamento estratégico situacional e outras combinações. Entretanto, independentemente da denominação ou definição, o fato é que esse tipo de planejamento procura respostas a novas situações, por meio da interação com o meio ambiente e o estabelecimento de um sentido de direção. Ou seja, procura responder as seguintes perguntas: Para onde queremos ir? Qual a direção a ser seguida? Que caminhos escolher?

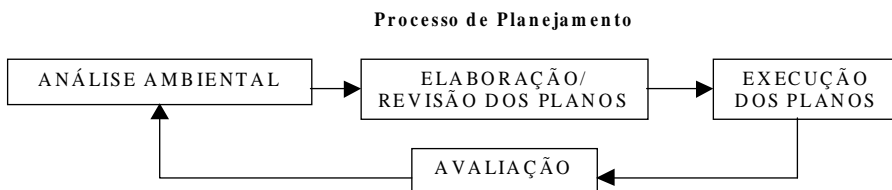
Para Vasconcellos Filho (1979, p. 882), o planejamento é uma técnica para estabelecer e manter o sentido de direção, a fim de que as pessoas possam atuar de maneira consistente para fazer o progresso naquela direção. Drucker (1995, p. 51) diz que a organização tem que ser determinada, caso contrário seus membros ficarão confusos e seguirão cada um sua própria especialidade, em vez de aplicá-la à tarefa comum. Cada um tenderá a definir os "resultados" em termos de sua própria especialidade e impor seus valores à organização. Somente uma missão focalizada e comum poderá mantê-la unida e capaz de produzir. Para Drucker, "A diversificação destrói a capacidade de desempenho de uma organização."

Em outras palavras, o planejamento estratégico estabelece a direção principal a ser seguida e guia a organização nesse sentido. Entretanto, os ambientes interno e externo estão em constante mudança, impondo novas demandas, propiciando oportunidades, gerando riscos e ameaças, e as organizações não podem fazer sempre as mesmas coisas e da mesma maneira. É preciso estar permanentemente interagindo com o ambiente, a fim de perceber essas mudanças, acompanhar as alterações e assim garantir respostas ágeis e efetivas aos anseios da sociedade. Essa necessidade de interação incessante constitui um processo contínuo e dinâmico de constante evolução e adaptação em relação à realidade.

Nesse contexto, o processo de planejamento estratégico precisa ser essencialmente dinâmico, não se esgotando num plano. Requer uma equipe capaz de captar as coisas que estão acontecendo nos ambientes interno e externo, interpretá-las e aplicá-las com rapidez e, assim, dar continuidade ao processo.

O plano é como um mapa de estrada: dá ao motorista uma idéia geral da localização e da direção a ser seguida, mas esse precisa estar permanentemente alerta para corrigir o rumo e atento para enfrentar o imprevisto.

Em termos simples, um processo de planejamento estratégico pode ser representado de acordo com a ilustração a seguir.



O planejamento, visto como instrumento gerencial, auxilia os administradores no processo decisório desde as decisões mais simples, relativas ao dia-a-dia, às mais complexas que dizem respeito ao futuro da organização.

Como decidir significa escolher entre alternativas julgadas possíveis, pode-se dizer que o sucesso das decisões depende da escolha da melhor alternativa. O planejamento estratégico é um conjunto ordenado de técnicas e procedimentos que busca a coerência na tomada de decisões e a sua otimização, por meio da geração e utilização de informações, interpretação da realidade e orientação temporal e global que permite a formulação de alternativas mais realistas. Assim, o planejamento constitui-se numa ferramenta efetiva de permanente racionalização do processo decisório e de sua execução. Mintzberg (1994) diz que o administrador é uma vítima do meio ambiente e opera dentro de limitações humanas inerentes, portanto, planos e decisões sempre necessitarão de melhoramento.

Além disso, o planejamento estratégico, como tantos outros instrumentos ou técnicas gerenciais (análise financeira, administração por objetivos, orçamento de capital, planejamento de lucro, planejamento de longo prazo), também resultou de um processo de tentativa e erro, como forma de resposta a determinadas

necessidades específicas. Assim, além de não ter a solução para todos os problemas organizacionais, o planejamento estratégico também tem suas vantagens e limitações.

2.1.3. Vantagens do planejamento estratégico

Vasconcellos Filho (1979, p. 882-895), referindo-se a resultados de pesquisas realizadas por instituições acadêmicas e empresariais, aponta diversas vantagens do planejamento estratégico:

O planejamento estratégico possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização. Esse funcionamento integrado só será obtido quando a direção a ser seguida for definida de modo participativo. Isso certamente otimizará o processo de alocação dos recursos em condições de crescente incerteza ambiental.

O planejamento estratégico possibilita à organização manter maior interação com o ambiente. A utilização sistemática do planejamento estratégico estimula e possibilita a busca constante de uma interação positiva com o meio ambiente. Dessa capacidade de interagir depende, em grande parte, a sobrevivência a longo prazo da organização.

O planejamento estratégico incentiva a função diretiva. O planejamento estratégico desperta no executivo a sua função básica de definir a direção a ser seguida pela organização, bem como de rediregir e refocalizar as ações e atividades de acordo com a realidade, as oportunidades e ameaças ambientais.

O planejamento estratégico transforma a organização reativa em proativa. Isto é, a implementação do planejamento estratégico provoca uma mudança de enfoque na organização, que passa a direcionar a alocação de esforços para eventuais erros futuros, em vez de se concentrar na análise do passado e no gerenciamento das situações do presente.

O planejamento estratégico orienta e agiliza o processo decisório. A utilização sistemática do planejamento estratégico implica estabelecimento de parâmetros que subsidiam e racionalizam o processo decisório. As disfunções da burocracia e a escassez de informações gerenciais conduzem, muitas vezes, a decisões eficientes, porém ineficazes.

O planejamento estratégico desenvolve um processo descentralizado de planejamento. Na formulação do plano é essencial a completa interação de pessoas de todas as áreas da organização envolvidas no processo decisório. A elaboração dos planos em gabinetes ou a sua contratação fora da instituição geralmente cria problemas de ceticismo ou descontinuidade em relação ao processo de planejamento.

O planejamento estratégico força o executivo a desligar-se das atividades do dia-a-dia. "a rotina desaloja o planejamento: o que é urgente tem prioridade sobre o que é importante." (Herbert A. Simon, *in* Vasconcellos Filho, 1979). Em geral, os executivos dedicam pouco tempo às funções que lhes são próprias: direção e gerenciamento da organização e delineamento do perfil futuro. A maior parte do

tempo é dedicada a atividades de execução ou de gerenciamento de crises ou emergências e à participação em eventos simbólicos e sem importância.

O planejamento estratégico incentiva a utilização de modelos organizacionais adequados aos diversos contextos ambientais atuais e futuros. A transparência e a cristalização das vantagens e dos resultados do planejamento evidenciam modelos organizacionais mais flexíveis e, portanto, de maior capacidade de adequação aos diversos contextos ambientais.

O planejamento estratégico orienta o desenvolvimento dos planejamentos organizacional, tático e operacional. O planejamento estratégico funciona como guia para a elaboração dos planos táticos e operacionais.

O planejamento estratégico permite a obtenção de melhores resultados operacionais. A integração e a sinergia das diferentes áreas funcionais e a otimização da alocação dos recursos garantem resultados melhores e mais efetivos.

O planejamento estratégico orienta e agiliza o processo orçamentário. A inexistência de um processo de planejamento leva ao estabelecimento de objetivos e programas conflitantes e de baixa *prioridade*, bem como ao atraso na elaboração do orçamento.

Saber explorar adequadamente essas é condição essencial para a eficácia do planejamento.

2.1.4. Limitações do planejamento estratégico

O mesmo autor, Vasconcellos Filho (1979, p. 882-895), no referido trabalho também identificou diversas limitações do planejamento estratégico. As limitações mais importantes e significativas estão elencadas a seguir:

O ambiente pode não corresponder às expectativas. O planejamento estratégico depende, em grande parte, de uma análise ambiental adequada. Portanto, uma interpretação ou julgamento inadequado da realidade pode levar à adoção de uma estratégia errada.

A resistência interna. A elaboração e implementação de um processo de planejamento estratégico introduzem mudanças na filosofia de atuação e na maneira de ver e de fazer as coisas, o que leva os funcionários a oferecer resistência a essas mudanças.

O planejamento é dispendioso. Para gerar um bom plano estratégico é preciso alocar no processo significativa parcela de tempo da alta administração e dos melhores funcionários, além da realização de estudos especiais e de levantamento de informações.

O planejamento é difícil. A elaboração e implementação de um processo de planejamento são trabalhos árduos que exigem dos dirigentes e demais participantes do processo alto nível de imaginação, capacidade analítica, criatividade, coragem para implementar mudanças e estabelecer estratégias e, acima de tudo, muita persistência, perseverança e disciplina.

A escolha é limitada quando os planos são completados. Embora o sistema de planejamento seja flexível, monitorado e revisado constantemente, um plano é elaborado para ser implementado, o que limita, de alguma maneira, às ações e alternativas inseridas no plano.

As limitações impostas pelo processo adotado. O próprio sistema de planejamento adotado (excesso de formalismo ou informalismo) gera limitações e dificuldades de implementação.

A capacidade gerencial. O planejamento estratégico não deve substituir a capacitação gerencial dos recursos humanos de responder as demandas ambientais e solucionar os conflitos internos.

A negligência ou o não reconhecimento dessas limitações do planejamento estratégico dificulta a condução do processo e normalmente resulta em fracasso de todo o esforço de planejamento.

2.1.5. Metodologias de planejamento

Assim como existem inúmeros enfoques conceituais, também há diversas abordagens metodológicas e formas de implementação de um processo de planejamento estratégico. Entretanto, de todas as alternativas, há sempre uma mais adequada à cada organização. É preciso saber escolher. Na escolha da metodologia devem ser consideradas as características próprias da organização: natureza, porte, complexidade, filosofia e estilo de gestão, área de atuação, cultura, valores. Embora o modelo por si só não garanta o sucesso do planejamento, um referencial teórico inadequado ou de difícil compreensão pode se tornar motivo de fracasso.

Geralmente todas as metodologias e suas derivações observam um processo básico. Em primeiro lugar, faz-se uma análise e avaliação da realidade da organização e do ambiente em que atua. Em segundo, estabelecem-se a direção geral a ser seguida, os resultados esperados e a missão da organização. Em terceiro, estabelecem-se as políticas e as diretrizes, definem-se os objetivos e identificam-se os caminhos a ser seguidos. Em quarto, faz-se a escolha das alternativas ou a seleção das estratégias. Em quinto, as alternativas escolhidas são traduzidas em enunciados claros e de natureza operacional: as metas. Por último, são definidos os parâmetros de avaliação e o sistema de gerenciamento de responsabilidades.

No caso das organizações públicas, a interpretação da missão institucional é tida como mais adequada do que a definição, tendo em vista que sua função principal, normalmente, já faz parte do arcabouço legal ou constitucional de sua criação ou instituição.

O importante é entender que o modelo deve servir apenas de referencial e não de "camisa de força" para o processo de planejamento. O modelo é que deve ser adaptado à organização e não a organização ao modelo. Além disso, mesmo depois de implantado o processo, a metodologia, as técnicas e as práticas de planejamento precisam ser constantemente adaptadas e aprimoradas à medida que as características

organizacionais e as condições ambientais evoluem, bem como em função do próprio aprendizado.

2.2. A necessidade de planejar

No Brasil, quando o assunto é planejamento, especialmente planejamento estratégico, a reação, em geral, é de apatia, de indiferença. Observações, entre outras, como as apresentadas a seguir são bastante comuns:

Para que planejar? O brasileiro é diferente: ele tem jogo de cintura; ele sabe improvisar, na hora H ele sempre dá um jeitinho.

No Brasil, planejamento não pega. Aqui tudo é diferente, a começar do Governo que sempre muda tudo de uma hora para outra.

Se você não sabe para aonde vai (destino), todos os caminhos o levam para lá.

Não adianta tentar prever o que vai acontecer porque a realidade será sempre diferente.

As organizações precisam de pessoas que resolvam problemas, que tomem decisões imediatas, no presente, à luz dos fatos, com os pés no chão e não de futurólogos.

O ritmo e a velocidade crescentes com que se processam as mudanças internas e externas. A escassez de recursos, as incertezas quanto ao futuro, as transformações constantes, as ameaças à sobrevivência, as demandas por novos produtos e serviços e por melhor qualidade. O controle e a cobrança da sociedade por mais eficiência, eficácia e efetividade, principalmente das instituições públicas, estão acordando os administradores para a necessidade de evolução, de adaptação às novas regras, de promoção de rearranjos institucionais, a fim de reduzir as ameaças, de identificar as oportunidades e de dar resposta aos anseios da sociedade, às transformações ambientais e aos desafios à racionalidade das organizações.

Diante desse contexto, surgem perguntas do tipo "O que fazer?", "Que direção seguir?", "Que norte estabelecer?". Para responder a essas questões é necessária a adoção de modernos instrumentos gerenciais capazes de perceber as mudanças ambientais e acompanhar o ritmo das alterações. Nesse sentido, o planejamento estratégico tem se revelado como principal instrumento para enfrentar essa nova realidade em constante evolução e repleta de incertezas e imprevistos.

Para Rasmussen (1990, p. 55-59), a necessidade de fazer planejamento estratégico "é explicável especialmente no Brasil, considerando a excessiva turbulência e incerteza de um macroambiente em permanente evolução e exposto a novos experimentos macroeconômicos, fiscais, à remonetarização e a pacotes que alteram de um momento para outro toda uma estrutura financeira e mercadológica e, especialmente, ao comportamento do consumidor, que fica com o seu poder de compra vinculado a estas experiências econômicas no macroambiente brasileiro."

Segundo Vasconcellos Filho (1982, p. 11-25), a necessidade de planejamento estratégico reside no fato de que as organizações enfrentam problemas porque as mudanças na ambiência externa exigem alterações na racionalidade interna. Os padrões clássicos de racionalidade administrativa - divisão estrutural-funcional, especialização, rotinas, decisões programadas e comportamento padronizado - não são mais suficientes para grande parte do risco e incerteza inerentes à escolha de alternativas para o futuro. Os dados do passado, a história da organização e a análise sistêmica do presente já não são suficientes para programar o futuro. Faz-se necessária não só a análise prospectiva das oportunidades e riscos, como também a busca permanente dos recursos e valores relevantes para a configuração dos cursos ideais de ação. Essa é uma habilidade fundamental na moderna gerência, pois define a responsabilidade pelo futuro da organização, ressaltando a necessidade de os dirigentes olharem sistematicamente para fora de suas organizações em busca de novas oportunidades.

Para Maximiano (1995, p. 197), a necessidade maior de planejar está relacionada a três situações: enfrentar fatos que certamente ocorrerão, criar um futuro desejável e coordenar fatos entre si.

Matus (1993, p. 17-28), por sua vez, descreve seis argumentos para justificar a necessidade da adoção do planejamento, os quais estão a seguir apresentados:

Necessidade de mediação entre futuro e presente. Com esse argumento, o autor destaca a necessidade de prever as possibilidades do amanhã para desenhar antecipadamente o que deve ser feito hoje.

Necessidade de prever quando a predição é impossível. Aquilo que ocorrerá amanhã não é em geral predizível, porque o futuro não só depende de muitas variáveis que, embora conhecidas, alteram-se, como também dos homens que criam essas variáveis. Assim, o argumento baseia-se na exigência de prever possibilidades para prever ações oportunas e eficazes.

Necessidade de reação veloz e planejada ante as surpresas. O que ocorrerá amanhã pode estar fora do espaço de possibilidades imaginadas ou consideradas como possíveis de ocorrer. Portanto, é preciso estar preparado para as surpresas.

Necessidade de meditação entre passado e futuro. O argumento baseia-se na aprendizagem, na prática como reflexão entre passado e futuro. É aprender com os erros.

Necessidade de ponderação entre conhecimento e ação. Trata-se da necessidade de refletir antes de atuar, de apontar para o alvo antes de disparar, caso queiramos fazer o melhor possível. É o planejamento entre a ação e o conhecimento da realidade. Não existe apenas uma explicação e uma solução válidas para todos os atores. Assim, há a necessidade de uma análise e reflexão antes da ação.

Necessidade de coerência global entre as ações parciais dos atores sociais. Segundo Matus: "São muitos os atores que produzem fatos políticos, sociais, econômicos, bélicos, etc. Cada ator produz tais fatos em função de suas visões e propósitos particulares e nada garante a coerência do resultado social global." A coerência de ação global não se alcança espontaneamente. Ela requer uma racionalidade central que a busque frente às ações parciais dos atores sociais.

No âmbito das organizações públicas, o planejamento estratégico começou a merecer especial atenção, principalmente com a acentuação das cobranças por ampliação e melhoria na qualidade dos serviços prestados e com a intensificação do processo de vigilância política, econômica e social (comissões legislativas, auditorias, competição por recursos e com outras organizações do setor público e privado, a mídia, a opinião pública, as avaliações, etc.). O cidadão, aos poucos, vem deixando de ser um sujeito passivo⁴ em relação aos serviços públicos ofertados, passando a demandar novos serviços, bem como a propugnar por melhoria na qualidade dos já prestados. Essa conscientização traduz-se numa multiplicação de demandas, a qual, sem a contrapartida de meios, exige ações cada vez mais eficientes.

Os riscos e as ameaças começaram, então, a fazer parte, também, da realidade dessas instituições. As organizações pesquisadas, adiante indicadas, deixam transparecer claramente a preocupação com o destino e a própria sobrevivência institucional.

No caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Embrapa, tratou-se de continuar a seguir em frente e de desenhar uma Embrapa dotada de uma postura estratégica, profundamente sintonizada e adaptada às novas tendências da década de 90. A premissa era de que, para a sobrevivência da Embrapa, tornava-se necessário e imprescindível fazer um grande esforço para preencher o 'vazio conceitual', criado pela novas realidades do mundo e do País, resultantes de uma 'crise em cadeia' de paradigmas econômicos, políticos, culturais, ideológicos, científicos, tecnológicos e institucionais (Embrapa, 1994, p. 41).

Para o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial/Inmetro, o planejamento estratégico surgiu como uma tentativa de "acabar com a descontinuidade administrativa devido às mudanças de Presidentes do Órgão. A cada troca de Presidente da República a casa ficava seis meses antes e seis meses depois esperando as novas diretrizes do Estado. Essa vulnerabilidade acarretava falta de continuidade nos projetos em andamento e deixava clara a fragilidade da nossa missão e também que o entendimento de cada funcionário dessa missão era de certa forma desfocado." (Vianna, 1996). Nesse Instituto, o processo de planejamento estratégico iniciou-se, efetivamente, a partir de 1991, a despeito de várias tentativas anteriores verificadas ainda em meados dos anos 80.

4. Cidadão que aceita passivamente e se conforma com as condições e os serviços como são ofertados. Não questiona se atendem ou não às suas necessidades.

A Fundação de Assistência ao Estudante/FAE iniciou seu processo de planejamento estratégico em 1995, a partir da percepção da necessidade de renovar o seu modelo de gestão, a fim de adequá-lo aos novos propósitos da instituição: busca de resultados e de melhoria na qualidade de seus serviços (Alves Júnior, 1996).

Além das instituições pesquisadas, pode-se citar o caso do planejamento estratégico no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, o qual se iniciou em 1983, a partir de diagnóstico "catastrofista" (Mourão, 1994, p.6-13), acerca do futuro do Banco. O planejamento estratégico foi então adotado como resposta às ameaças e oportunidades que se desenhavam no ambiente externo.

2.3. Desenvolvimento e implementação

Um bom processo de planejamento estratégico começa com uma vontade política de querer mudar. A partir daí, é essencial uma boa reflexão sobre a instituição e o planejamento do próprio processo de planejamento. Uma grande caminhada não começa com o primeiro passo, mas sim com o planejamento do primeiro passo.

O conhecimento e a compreensão das características da instituição, a promoção de palestras e seminários para despertar a curiosidade, o interesse pelo assunto e uniformizar conceitos, bem como a realização de discussões com os futuros participantes sobre o conteúdo do planejamento, os procedimentos a ser adotados, as atribuições e responsabilidades de cada área, o calendário e os instrumentos a ser utilizados são fundamentais para a escolha de um modelo adequado de planejamento e da forma de condução do processo.

De fundamental importância, também, é considerar o componente humano presente nas organizações. Matus (1993, p. 13) diz que: "planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar 'que nos levem' e tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro...". Ora, o planejamento é desenvolvido por pessoas e as organizações são formadas por pessoas, as quais têm seus objetivos, suas intenções, suas soluções, suas formas de ver o futuro. Conseqüentemente, o planejamento não se faz num "mar de rosas", mas num meio resistente, com objetivos e visões conflitantes, onde cada indivíduo, com diferentes recursos de poder, procura conduzir o processo a seu modo.

Iniciar um processo de planejamento sem um estudo e uma reflexão prévia pode ser comparado ao soldado que sai em disparada de dentro do quartel atirando para todo o lado. A probabilidade de ser atingido, de cair numa armadilha ou de pisar numa mina é muito grande. Depois, só resta "juntar os cacos".

Daí a importância de uma boa coordenação e condução do processo desde a sua concepção, explicitação e formalização, de forma a criar um clima propício e favorável ao desenvolvimento de planos integrados, coerentes com a realidade, exeqüíveis, viáveis e desejáveis.

O início do processo, a forma de condução e os referenciais teóricos são fatores determinantes do nível de envolvimento e de participação no decorrer do desenvolvimento, bem como do posterior compromisso com a implementação dos

planos resultantes. A falta de participação na elaboração dos planos é garantia de fracasso na implementação.

Nas organizações públicas, devido ao seu tamanho, complexidade e rigor burocrático, a formalização do processo de planejamento (cronogramas, manuais, definição de responsabilidades) e dos planos é muito importante e requer cuidados especiais para não comprometer o próprio processo de planejamento. A comunicação precisa ser clara, objetiva e adequada aos diferentes níveis e indivíduos que integram a organização. Falha, omissão ou descuido, geralmente custam caro, causam sensíveis prejuízos ao processo como um todo e são de difícil reparação. As reações mais comuns são resistência, boicote, apatia, indiferença.

O referencial teórico compulsado, bem como os casos analisados apontam diversos pressupostos a ser observados quando da formulação do planejamento estratégico, os quais, se negligenciados, enfraquecem o planejamento e se transformam em motivos de fracasso. Os mais comuns estão ligados à forma de condução do processo, ao modelo de gestão, à estrutura e à cultura organizacionais.

Para Matos (1993), o planejamento estratégico não pode ser um pacote pré-fabricado. Deve ser construído pelas próprias lideranças do sistema e deve respeitar a cultura organizacional, renovando-a educacionalmente (pressupõe mudanças na atitude gerencial). Tavares (1991), acrescenta que o *status* conferido ao planejamento na organização também é de fundamental importância para o êxito de sua implementação.

Vencida a etapa de desenvolvimento dos planos começa a etapa mais importante do processo, porém, também a mais difícil, que enfrenta mais resistências e encerra os maiores desafios: a implementação. Segundo o Dicionário Aurélio (1986, p. 922), implementar significa: "1. dar execução a (um plano, programa ou projeto). 2. levar à prática por meio de providências concretas. 3. Prover de implemento(s)".

Segundo Hanna (1987, p. 30-33), para o compromisso e o sucesso da implementação do planejamento estratégico não basta que os planos e estratégias sejam plena e racionalmente articulados, é preciso que o mesmo seja uma responsabilidade básica da administração e que seja difundido por toda a organização, em vez de ser visto apenas como tarefa exclusiva dos planejadores centrais. Destaca, também, cinco condições básicas necessárias à eficácia do processo de planejamento estratégico:

- 1 - O planejamento deve ser visto como uma responsabilidade fundamental dos administradores. O processo de planejamento deve ser liderado e capitaneado pela alta administração e enriquecido pelo engajamento de clientes e empregados.
- 2 - A mudança organizacional deve ser conduzida pela alta administração. A mudança, muitas vezes, ameaça interesses e poderes estabelecidos e é vista como último recurso. Nesse momento, a liderança é crucial para superar a resistência.

- 3 - O planejamento bem-sucedido é inextricavelmente ligado à execução: ele se beneficia da experimentação e do *feedback*. Nesse ponto, destaca-se o papel dos planejadores como facilitadores do processo de aprendizagem.
- 4 - O planejamento deve se concentrar nas idéias e questões, não na coleta de dados e nos procedimentos. O processo de planejamento deve promover o diálogo e a interação entre os diversos níveis da administração sobre as questões estratégicas.
- 5 - Os responsáveis pela implementação dos planos precisam estar comprometidos com eles. Assim, é preciso envolver os participantes no ato de pensar estrategicamente sobre o futuro e não de produzir um simples documento.

Assim, é comum os planos fracassarem no momento de sua implementação por diferentes motivos ou ações adotadas no desenvolvimento do processo, as quais geram clima desfavorável à realização dos planos e à efetivação das mudanças necessárias, bem como a falta de disciplina e de compromisso com o planejado. Os erros mais comuns são:

Delegação da tarefa de planejar à assessoria;

Tomada de decisões sem levar em consideração os planos;

Excesso de formalismo ou informalismo no processo de elaboração dos planos;

Negligência em pensar acerca do futuro;

Contratação do planejamento fora da instituição;

Elaboração de planos divorciados da realidade;

Estanqueidade no funcionamento das partes e no processo decisório;

Falta de sistematização e de integração do próprio planejamento;

Falta de apoio político e de compromisso com os planos.

A prática desses erros decorre, principalmente, das características organizacionais e culturais predominantes no setor público: estruturas gigantescas e excessivamente verticalizadas, centralização do processo decisório, lealdade extrema às normas burocráticas, conhecimentos restritos, atuação independente, vícios e hábitos gerenciais, normas de conduta produzidas e voltadas para os integrantes da estrutura, sobreposição de interesses e objetivos setoriais e corporativos aos institucionais, inexistência de sistemática de informações gerenciais, de indicadores e de avaliação de desempenho organizacional. Todos esses aspectos favorecem a formação e a perpetuação de verdadeiros centros de poder, para os quais a manutenção do *status quo* é fundamental. Somente uma pressão externa muito grande seria capaz de quebrar esse ciclo vicioso e favorecer a

implementação de um processo de planejamento estratégico. A resistência em si não é em relação ao planejamento, mas às mudanças necessárias à sua implementação. Isso é facilmente comprovado pelo reduzido número de planos implementados a despeito do elevado número de planos implantados.

Pesquisa realizada por Pontes (1992) para subsidiar a dissertação de tese de Mestrado em administração pública pela Universidade de Brasília, revelou, por um lado, ser o planejamento estratégico utilizado por 77% das organizações pesquisadas (empresas estatais do setor público federal) e, por outro, que 54% do universo pesquisado atribui pequena ou nenhuma importância ao planejamento estratégico e apenas 8% consideram-no de grande importância.

A redução do grau de liberdade e do poder discricionário, o compartilhamento de conhecimentos e informações, a descentralização e a integração do processo decisório, a redução de níveis gerenciais, a avaliação do desempenho setorial e organizacional e o compromisso com o planejado e com resultados não costumam ser aceitos sem um motivo aparente suficientemente forte e capaz de por em risco o bem-estar ou a existência da instituição.

A relativa garantia de sobrevivência das organizações públicas, especialmente àquelas com maiores facilidades de obtenção de apoio político, com maior poder de barganha, atua como forte aliada do imobilismo e da estabilidade, e a organização e os indivíduos resistirão, ao máximo, às mudanças. A implementação do planejamento estratégico tem alcançado melhores graus de sucesso em instituições que perceberam a iminência de sua extinção ou experimentaram um controle social mais rígido, basicamente, em função da área de atuação ou da especificidade do produto ou serviço oferecido. Esse não é o caso das empresas privadas, cuja sobrevivência está condicionada ao atendimento das necessidades do mercado e à remuneração dos seus produtos ou serviços. A produtividade, o dinamismo e a capacidade de resposta às demandas externas são fundamentais para a permanência em mercados altamente competitivos.

Portanto, o processo de desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico em organizações públicas é bastante árduo e complexo, leva tempo e exige muita negociação, participação, barganha, habilidade e determinação na sua condução. Habilidade gerencial do administrador maior para fazer convergir os esforços, promover as mudanças e resolver os conflitos. Habilidade política e organizacional dos planejadores para conhecer e compreender as regras do jogo, fundamental para a viabilização da execução dos planos. Não basta aplicar as técnicas para resolver os problemas, é preciso efetivamente trabalhar as dimensões burocrática, política e comportamental presentes na organização.

Nos casos analisados (Embrapa, Inmetro e FAE), a iniciativa de implementar um processo de planejamento partiu basicamente da alta administração juntamente com os níveis intermediários de gerência. Indicativo claro da vontade política de mudar, de evoluir, de estabelecer um norte a ser seguido pela instituição.

A essa iniciativa seguiu-se todo um trabalho de base (palestras, seminários, treinamentos), voltado para a sensibilização e uniformização de conceitos e

conhecimentos, de forma que todos pudessem "falar a mesma linguagem", e assim facilitar a condução e a participação no desenvolvimento do processo.

Nessas instituições, a formulação dos planos foi de responsabilidade da organização. Em metade delas, o processo contou com o auxílio de consultores externos, os quais atuaram apenas como orientadores. Ou seja, a premissa de que os planos devem ser elaborados pela instituição, e não para a instituição, foi plenamente observada.

Durante a fase de sensibilização e de uniformização da base conceitual, procurou-se trabalhar também a dimensão psicológica e comportamental dos funcionários, elevando o moral e a auto-estima para o trabalho. Essa prática possibilitou o início do processo de mudanças na cultura e no modo ver e de fazer as coisas.

A ênfase em treinamento também tem sido apontada como fator decisivo para a evolução do planejamento. O treinamento visto no seu sentido mais amplo, ou seja, tanto em planejamento quanto nas áreas específicas de atuação de cada funcionário. A qualificação profissional e a atualização de conhecimentos atuam positivamente sobre a motivação e o comportamento do indivíduo, o que o torna mais cooperativo e receptivo a mudanças.

Dessa etapa de sensibilização e treinamento, também fez parte um processo de conscientização dos servidores e dirigentes para a necessidade de se construir uma nova imagem da instituição, comprometida com a qualidade do serviço e com a satisfação do cidadão, como forma de garantir a legitimação institucional e o apoio necessários à sua sobrevivência.

Ainda com relação a treinamento, houve especial preocupação em capacitar pessoal para as tarefas de implantação do processo de planejamento, elaboração dos planos, efetivação das mudanças e adoção da sistemática de administração participativa. Essas tarefas são extremamente complexas e difíceis, especialmente em organizações com pouca ou nenhuma cultura de planejamento. Executá-las sem o conhecimento técnico necessário dificilmente resulta em sucesso do esforço de planejamento.

O apoio incondicional da alta administração e a participação dos dirigentes e corpo funcional foram apontados como determinantes para o sucesso da implementação do planejamento e execução dos planos. O apoio e o compromisso da direção superior precisa ser explícito e corroborado pela prática diária. Comprometer-se apenas da "boca para fora" é garantia infalível de fracasso.

Nas instituições pesquisadas, os níveis de compromisso e de disciplina com o planejado variaram de instituição para instituição, bem como entre as suas diversas unidades. Numa escala de 0 a 10, situou-se entre 6 e 9.

A responsabilidade e o compromisso do dirigente maior em relação ao planejamento precisam ser constantemente renovados e demonstrados, a fim de dar sustentação e credibilidade ao processo. O fato de o planejamento constituir-se num processo contínuo e dinâmico que precisa ser permanentemente adaptado, corrigido e melhorado, exigir o estabelecimento de metas, criatividade na formulação

das estratégias e compromisso com o planejado, questionar incessantemente a maneira de fazer as coisas, impondo novas mudanças e novos comportamentos, faz com que, muitas vezes, seja visto como perturbador da ordem "criador de caso" e, portanto, incômodo e indesejado, cheio de altos e baixos. Qualquer arrefecimento por parte da alta administração enfraquece o planejamento, cuja conseqüência é a interrupção da prática e o abandono do processo.

Além disso, como a elaboração e a implementação dos planos leva tempo, o imediatismo, a improvisação e a intuição baseada na experiência tendem sempre a se sobrepor ao planejamento como forma de resposta às situações emergenciais do dia-a-dia.

O conjunto de aspectos apontados nos parágrafos antecedentes também impõe um desgaste natural à prática do planejamento. Assim, é necessário constantemente monitorar o processo, promover reforço motivacional, demonstrar compromisso, lembrar vantagens, evidenciar benefícios e enfatizar a importância da busca de sinergia entre as unidades. O reconhecimento público aos que se destacaram no cumprimento das metas e a realização de painéis e debates com especialistas têm sido utilizados pelas instituições pesquisadas como fatores de motivação.

A sistematização de informações gerenciais e a forma e a periodicidade de avaliação da execução dos planos diferem de uma instituição para outra. Os meios mais utilizados são reuniões, relatórios e planilhas. Entretanto, todas as instituições analisadas afirmam que precisam ou estão desenvolvendo novos sistemas de informações e de acompanhamento.

De outra parte, a falta de adesão e de compromisso da administração superior com o planejamento, a descontinuidade administrativa, a verticalização excessiva, a falta de interação intra-organizacional, o descompasso entre planejamento e orçamento, com ênfase excessiva no cumprimento desse último, e a resistência a mudanças foram apontados como principais fatores que inviabilizam a implementação do planejamento.

Outros aspectos como a inflexibilidade dos modelos ou da equipe de planejadores também podem se tornar motivos de fracasso no momento da implementação dos planos. A equipe precisa se policiar para não cair na tentação de achar que, com o processo implantado, pode prescindir dos executores na revisão dos planos e passar a estabelecer metas, formular estratégias, cobrar providências.

2.4. Fatores intervenientes

O processo de organização e implementação do planejamento estratégico é marcado por inúmeros fatores intervenientes, geralmente ligados às idiosincrasias do componente humano presente nas organizações. Esses fatores são tão importantes que geralmente determinam o sucesso ou o fracasso do esforço de planejamento.

Os fatores mais comuns estão relacionados às mudanças, ao volume e qualidade das informações disponíveis, à capacitação dos recursos humanos e ao

grau de interação com o meio ambiente. O nível de influência varia de uma organização para outra, como também de um setor para outro.

No caso das organizações públicas, os fatores burocráticos, aliados a outros decorrentes da própria origem e filosofia do planejamento estratégico, dificultam, sobremaneira, a prática do planejamento. As normas burocráticas de responsabilidade hierárquica e a divisão de trabalho limitam a autonomia dos planejadores e influenciam o seu desempenho, dando a sensação de frustração e falta de eficiência.

Por outro lado, o planejamento estratégico nasceu e se desenvolveu voltado basicamente para o setor privado, cujos objetivos, características e condições de atuação são bem diferentes do setor público. Muitas das premissas válidas para o mundo dos negócios não se aplicam a maior parte do setor público. A competitividade, a análise ambiental e a capacidade de adaptação, princípios basilares do planejamento estratégico, têm conotações diferentes num e noutro setores (Motta, 1979, p. 7-21).

As empresas vivem num ambiente competitivo, onde a conquista e a manutenção de áreas de mercado são condições básicas de crescimento e desenvolvimento. As ações das organizações públicas não são baseadas na competição, nem são administradas ou avaliadas por ganhos e perdas de mercado. O desenvolvimento e a legitimação destas baseiam-se na concretização dos objetivos sociais que justificam a sua existência na ambiência em que operam.

Nas organizações públicas, a competição maior é por ganhos no campo político, na qual grande parte dos recursos utilizados residem muito mais na esfera pessoal do que institucional.

A análise sistemática de oportunidades e ameaças, como subsídio à racionalização do processo decisório e garantia de sobrevivência, é fundamental ao setor privado. Nas organizações públicas, o processo decisório não possui a mesma racionalidade e dinamismo, pois não sofre os mesmos tipos de ameaças, nem procura as mesmas oportunidades. A sobrevivência destas não é garantida pela autonomia gerencial sobre a ambiência externa.

A capacidade de adaptação e de oferecer respostas rápidas às novas demandas e a eficácia e efetividade são essenciais no mundo dos negócios. As organizações públicas não são avaliadas segundo critérios de mercado. Têm dificuldades de justificar e mesmo de viabilizar mudanças repentinas, devendo, geralmente, deixar transparecer continuidade, coerência e estabilidade. Essas características particulares de cada segmento determinam o grau de influência dos diferentes fatores que afetam o processo do planejamento. Há fatores comuns, ligados mais especificamente ao comportamento dos indivíduos como seres humanos, como também aqueles típicos da cultura organizacional predominante no setor. Muitos dos fatores intervenientes têm origem no próprio processo de gerenciamento do planejamento, outros, concorrem entre si numa espécie de cadeia.

No caso das organizações públicas, os fatores mais importantes estão ligados à missão institucional, ao processo de planejamento e à gerência da mudança (Motta, 1979, p. 7-21).

A missão institucional das organizações públicas, geralmente expressa em dispositivos legais ou constitucionais, muitas vezes é concebida de forma utópica, completamente divorciada da realidade, o que a torna ampla demais, ambígua e até intangível. Essa característica dificulta a sua operacionalização e a definição dos objetivos, propicia e incentiva o desvirtuamento e o inchaço da organização, bem como a prática do corporativismo. A própria estrutura tende a voltar-se ao atendimento da própria instituição, fazendo surgir centros de poder praticamente impossíveis de serem reconciliados. Aos poucos, os obstáculos estruturais impedem a consecução dos objetivos finais, os quais, para ser concretizados, passam a demandar reformas estruturais. Essas reformas dificilmente são concretizadas, pois, por um lado, podem destruir a imagem externa de coerência e consistência da instituição e, por outro, enfrentam interesses pessoais e corporativos dos que estão na estrutura.

A falta de clareza da missão também contribui para o estabelecimento de um grande número de objetivos, ou de objetivos imprecisos, os quais concorrem para a dispersão de esforços e recursos, bem como para a não-existência de indicadores do desempenho organizacional. A ausência de indicadores de desempenho, por sua vez, dificulta e dissimula a avaliação social, e as normas administrativas constituem o parâmetro central do controle da organização. Essa prática tende a garantir maior tranquilidade institucional, controle social menos rigoroso, estabilidade aos integrantes da estrutura organizacional e, aparentemente, apoio e facilidade para a sua sobrevivência.

O estabelecimento de um processo contínuo e sistemático de planejamento estratégico, pela sua própria natureza, exige dinamismo, flexibilidade estrutural, capacidade adaptativa, mudanças rápidas, visão de futuro, interação com o ambiente externo, estabelecimento de prioridades, criatividade. Entretanto, as organizações públicas primam por transparecer ordenadas, uniformes, consistentes, conservadoras, burocráticas. Além do mais, o estabelecimento de prioridades é visto muito mais como preferências, ou desafetos do que como racionalidade.

Como se vê, essas características são conflitantes entre si. Assim, é comum dispensar um tratamento gerencial ao planejamento que enfatiza aspectos que o enfraquecem e diminuem sua eficácia.

A busca da coerência histórica, da reconciliação e da coerência com o passado são práticas comuns nas organizações públicas. Motta (1979, p. 13) destaca que: "Antes de olhar para frente e saber o que se tem que fazer, olha-se para trás para saber o que tem que ser mantido." É a prática de se decidir de "olho nos retrovisores". Assim, a tendência é de se promover apenas modificações incrementais no *status quo*. Mudanças mais radicais, somente com fortes pressões externas. Isso comprova que a visão de Drucker (1995, p. 46) de que: "Cada vez mais as organizações terão de planejar o abandono, ao invés de tentar prolongar a vida de um produto, política ou prática de sucesso..." ainda não encontra guarida no setor público.

As organizações públicas tendem a basear sua sobrevivência na estabilidade e uniformidade, concentrando grande parte do esforço gerencial na busca de elementos que garantam essas condições. Como o planejamento estratégico envolve a análise de elementos externos não controláveis e perturbadores da estabilidade, esse tende a ter sua importância ressaltada apenas ante a crises e pressões externas.

A adoção de decisões baseada na experiência, na crença, nos hábitos e, principalmente, em conhecimentos restritos e não compartilhados e em canais particulares de comunicação garante poder aos dirigentes. Assim, muitas vezes, a implementação e a sistematização de um processo contínuo de planejamento, capaz de gerar informações válidas e ostensivas, que tornariam o processo decisório transparente, passam a ser vistas como ameaças. A produção de novas informações, novos conhecimentos, canais comuns de comunicação, ameaça com a descoberta da incompetência e põe em risco o poder daqueles que detêm o comando em função de conhecimentos restritos ou da antiguidade.

Ademais, mesmo que as informações sejam disponibilizadas, há o risco da sua não-utilização para o planejamento. Essa característica provoca ajustes e acomodações à situação existente, reforçando a crença, muito comum nos níveis técnicos, de que produzir informações para o planejamento consiste num esforço inútil e numa carga adicional de trabalho. Como conseqüência, as análises e avaliações são fundamentadas em informações produzidas pela própria direção, com base nos dados extraídos da experiência e da história organizacional, nem sempre refletindo a real situação da organização.

A natureza do planejamento estratégico de questionar, de provocar mudanças, de produzir informações e idéias novas, de gerar ações, de trabalhar com dados incertos e especulativos provoca perturbações na estabilidade e nas rotinas estabelecidas. Esse tipo de comportamento não é desejável num meio organizacional em que são ressaltados padrões de uniformidade e conformidade, e o planejamento tende a se tornar uma atividade isolada da execução e da gerência. Esse isolamento acentua, ainda mais, o conflito entre os setores de planejamento e de implementação.

Com isso, a própria avaliação e controle tendem a ser esporádicos e intermitentes. Além do mais, a ênfase do controle costuma ser sobre a formalidade dos processos e rotinas, visando à regularidade, à ordem, à uniformidade e à estabilidade da instituição, em vez de ser sobre os resultados.

A necessidade de manter a aparência de estabilidade e uniformidade acentua o receio de problemas e conflitos que possam alterar a ordem existente. "Como planejar e inovar significa buscar melhores metas e formas de atuação e, portanto, criticar a ordem existente, o planejamento tende a ser analisado gerencialmente mais no sentido de se 'evitar males do que de se alcançar objetivos'" (Motta, 1979, p. 14).

O isolamento também contribui para o desvirtuamento do papel dos planejadores na condução do processo de planejamento. As condições intra-organizacionais, as relações de poder, as normas e os controles burocráticos, entre outras circunstâncias, concorrem para a centralização da formulação do plano nas

mãos dos planejadores, quando seu papel deveria ser apenas de coordenar as atividades de planejamento dentro de uma abordagem sistemática e altamente participativa.

A conseqüência prática da maioria dos planos desenvolvidos nessas condições é descansar em alguma prateleira, servir de justificativa para decisões para as quais faltam conhecimento ou argumentos, adornar e facilitar discursos dos dirigentes, pois não há compromisso efetivo com a sua execução.

Lodi (1995) diz: "Deixar o processo estratégico na mão dos planejadores é um total desastre, porque eles não geram estratégia, mas apenas redigem o que os verdadeiros estrategistas pensam." Os verdadeiros estrategistas são os "homens de linha", os que estão no ramo. Os planejadores devem apenas ajudar no arranjo das informações e não têm responsabilidade pela implementação.

A bibliografia compulsada, bem como os técnicos em planejamento entrevistados durante a elaboração deste trabalho são unânimes em afirmar que a contratação da elaboração dos planos fora da instituição é um erro. Os planos precisam ser desenvolvidos pela instituição e não para a instituição.

Todo o processo de planejamento estratégico implica mudanças, e todo o ser humano tem uma predisposição natural de resistir a mudanças. Destarte, a organização e os indivíduos resistirão, enquanto for possível, a qualquer inovação que implique alteração nas maneiras estabelecidas de ver e de fazer as coisas, na estrutura organizacional, na estabilidade, nos hábitos e nos valores. Isso geralmente é visto como perturbação do *status quo* e até como ameaça aos direitos adquiridos ou presumidos, portanto, suscetível a todo tipo de resistências, especialmente no caso de organizações públicas.

A reação às mudanças pode ser expressa de diferentes formas, desde a sincera adesão até a tentativa agressiva de sabotagem ou boicote. As razões mais comuns para esse comportamento decorrem da sensação natural de perda e de incerteza e incluem um desejo de não perder algo de valor, uma incompreensão da mudança e de suas implicações, uma crença de que a mudança não faz sentido para a organização e uma pequena tolerância em relação a mudanças.

Implementar um esforço de mudança organizacional frequentemente leva muito mais tempo do que inicialmente previsto ou desejado. O início do processo sem uma avaliação criteriosa de potenciais focos de resistência e das suas razões pode significar um alto custo em termos de tempo de gerência e de distúrbios emocionais.

Todos esses aspectos abordados contribuem, de alguma forma, para a perpetuação dos conflitos entre planejadores e executores (responsáveis pela implementação dos planos, pela execução do planejado). Os primeiros preocupando-se muito mais em evitar a prevalência dos valores e hábitos dos últimos no processo decisório, do que em estabelecer a ponte entre o presente e o futuro. Os últimos, por sua vez, enfatizando as limitações e os aspectos negativos dos planos, que concorreriam para um possível fracasso, em detrimento às dimensões positivas, que levariam ao sucesso do planejamento estratégico.

Teixeira (1995, p. 68-82), em seu trabalho, também aborda diversos fatores que dificultam o exercício do planejamento na administração estadual, ligados, basicamente, à falta de participação e envolvimento no processo de planejamento tanto dos futuros executores quanto dos alcançados pelos planos, à precariedade de informações e à inadequação das estruturas organizacionais. Esses aspectos estão presentes nas diferentes esferas da administração pública, como também dentro dos próprios órgãos públicos.

A falta de sistematização e de participação, tanto interna quanto externa, no processo de definição de prioridades torna o estabelecimento das ações bastante vago e com baixo grau de consenso. Os planos elaborados dessa forma normalmente não constituem um conjunto integrado de linhas de ação. Estão divorciados da realidade e não contam com o compromisso das partes envolvidas e interessadas, condição essencial para a sua execução.

A inexistência de sistemas de informações de apoio à gestão torna o monitoramento extremamente difícil e oneroso. Na prática, consome-se muito tempo garimpando dados isolados, insuficientes e incompatíveis. Produzem-se incontáveis tabelas e relatórios que pouco contribuem para um acompanhamento e avaliação adequados da eficácia dos planos ou ações desenvolvidas. O tempo despendido com essas atividades prejudica as funções mais nobres do planejamento, como a formulação de estratégias e a coordenação e integração do processo de planejamento.

As particularidades das estruturas organizacionais vigentes nas organizações públicas dificultam muito, quando não impossibilitam, a integração das ações e esforços das distintas unidades que as compõem.

As unidades encarregadas das atividades de apoio, como a administração de recursos humanos, materiais, patrimoniais e financeiros e sistemas contábeis, caracteristicamente estão circunscritas às tarefas e funções de manutenção, em detrimento das funções estratégicas e de planejamento. Essa prática reside, de um modo geral, em métodos e processos de trabalho obsoletos e anacrônicos, que se revelam cada vez mais insuficientes para o volume de dados e informações manipulados e nas estruturas extremamente verticalizadas, recheadas de níveis meramente repassadores de informações.

A complexidade e a multiplicação das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas, muitas vezes decorrentes da ambição e vaidade dos seus dirigentes, ou da cultura predominante de tudo procurar prover e atender (instituições auto-suficientes), têm levado a constantes criações e transformações de órgãos e unidades sem qualquer preocupação técnica com a racionalidade e funcionalidade das estruturas, bem como com os princípios da administração moderna. Além do mais, essa prática perversa ainda é alentada pelo paradigma de atribuir importância e poder na razão direta da magnitude da estrutura, em vez da efetividade dos resultados e da agilidade de resposta.

Dessa forma, os desencontros entre missão, estratégias e objetivos dos órgãos, de um lado, e respectivas estruturas de funcionamento, de outro, são bastante comuns,

provocando o surgimento de problemas que dificultam muito a operacionalidade do ciclo de planejamento. Os problemas mais habituais são:

Falta de especificidade organizacional entre as unidades meio e fim (relação de igualdade formal);

Fragilidade da unidade de planejamento (priorização dos aspectos orçamentários e contábeis em detrimento do planejamento);

Fragmentação das políticas e recursos disponíveis;

Falta de integração dos objetivos e ações;

Controles desvinculados de uma avaliação de desempenho (controles voltados, quase que exclusivamente, para os meios e os aspectos formais, em vez da avaliação do desempenho, dos resultados).

De outra parte, as organizações públicas, como as empresas privadas, também enfrentam ameaças, necessitam competir por recursos, buscam oportunidades e precisam interagir com o meio ambiente, inovar e desenvolver novas formas de atuação como respostas às pressões internas e às demandas externas por melhoria na qualidade dos serviços prestados e no atendimento aos anseios da sociedade.

O crescimento acentuado do custo fixo, comum nas organizações públicas, a baixa produtividade, a insatisfação do cidadão com os serviços prestados, aliados à escassez cada vez maior de recursos, põem em xeque a sobrevivência institucional.

Diante desse contexto, não há como prescindir do planejamento, mesmo que não possibilite o direcionamento da organização segundo objetivos claros e tangíveis. Só o fato de promover um aprendizado sobre a organização e uma conscientização dos dirigentes e demais participantes do processo sobre a ausência de informações, as demandas externas e a capacidade de respostas justificam a sua adoção.

Para tanto, é preciso entender que esses fatores, controláveis e não controláveis, não existem separadamente, agindo direta e indiretamente sobre todo o processo de planejamento numa espécie de círculo vicioso. Saber contornar os aspectos negativos e explorar as dimensões positivas é o desafio operacional que se impõe às equipes de planejamento e aos dirigentes das organizações. O sucesso depende da sensibilidade para compreender e aceitar as dimensões sociais e políticas, da habilidade gerencial para conduzir o processo, de resolver conflitos e resistências, de aproveitar oportunidades, "ventos favoráveis", de motivar, de influenciar positivamente, de mobilizar, de convencer e, acima de tudo, de muita determinação, paciência, persistência e perseverança.

2.5. A efetividade do planejamento

A efetividade, muitas vezes, é tomada como sendo a combinação de eficiência e eficácia. Entretanto, ser eficiente e eficaz não garante efetividade. A eficiência está

relacionada à tarefa, ao processo, ao "fazer certo as coisas";⁵ a eficácia está ligada ao produto, ao "fazer as coisas certas";⁶ e a efetividade está relacionada ao "resultado verdadeiro",⁷ ao atendimento da necessidade do cliente/cidadão, ao cumprimento da finalidade.

O planejamento, embora tenha constituído uma das premissas da reforma administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200), ao longo do tempo tem se caracterizado pela descontinuidade e pela falta de integração. A descontinuidade na função de planejamento e a inexistência de um planejamento global e abrangente são mesmos as marcas típicas da administração pública brasileira. São comuns as quebras no ciclo de planejamento e na implantação de processos e projetos. A falta de coerência entre desafios e metas de uma e outra administrações tem sido uma constante.

A efetividade do planejamento nas organizações públicas passa necessariamente pelo fortalecimento da função planejamento, bem como por uma série de mudanças nos hábitos, nos valores, nos comportamentos, na cultura, no modo de ver e pensar a organização, sua finalidade, o ambiente externo, o cidadão. Para tanto, é imprescindível a evolução do próprio modelo de gestão vigente, de forma a considerar o que está do lado de fora da organização, bem como o efeito de suas ações no ambiente externo.

Essa realidade tem imposto à administração pública dois grandes dilemas. O primeiro é o antagonismo da escassez crítica de recursos e da crescente demanda por bens e serviços. O segundo é a fragilidade da função planejamento - instrumento capaz de aumentar a eficiência na utilização dos recursos e melhorar o atendimento à demanda - decorrente do próprio modelo de gestão prevalecente.

Essa fragilidade da função de planejamento está bem clara nos resultados da já citada pesquisa realizada por Pontes (1992), ao revelar que, do universo pesquisado, apenas 8% consideram o planejamento estratégico como de grande importância.

Portanto, é preciso resgatar e fortalecer a função de planejamento dentro das organizações públicas por meio, entre outras, das seguintes práticas:

Estabelecimento de um sentido de direção para a instituição e a formalização de objetivos claros, coerentes e articulados com a missão institucional;

Disseminação da prática e do compromisso com o planejamento dentro da instituição;

Responsabilização dos distintos níveis de administração pelo estabelecimento de objetivos claros e metas a ser cumpridas de forma articulada com as prioridades e objetivos da instituição;

5. REDDIN, William J. Que é eficácia gerencial? São Paulo, Atlas, 1977. p. 21. citado por BASTOS, Luis Eduardo Paschoal, et. al.

6. d. *ibid.* p. 21.

7. HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. Novo Dicionário Aurélio. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p. 620.

Definição clara de padrões, parâmetros e indicadores de desempenho que possibilitem a aferição dos resultados;⁸

Elaboração dos planos de forma participativa, articulados com a realidade e de forma integrada, a fim de garantir a devida exequibilidade técnica, viabilidade econômica e deseabilidade política;

Participação obrigatória de todos os níveis gerenciais no processo de desenvolvimento dos planos, na definição dos objetivos, das metas e dos indicadores de desempenho;

Expansão das discussões e da participação na concepção dos planos interna e externamente, a fim de assegurar a continuidade da gestão;

Utilização de mecanismos de decisão claros na definição dos objetivos, das metas e dos indicadores de desempenho;

Sistematização de processo de interação com o meio ambiente;

Divulgação sistemática dos diferentes planos interna e externamente;

Adoção de mecanismos de avaliação e de revisão periódica dos planos;

Montagem de sistema de informações gerenciais voltado ao apoio à tomada de decisões.

Entretanto, as características do setor público e o atual modelo de gestão dificultam, sobremaneira, quando não inviabilizam, essas práticas. Prova disso é que a efetiva utilização do planejamento estratégico como instrumento gerencial ainda se resume a poucos esforços isolados, a despeito do significativo número de organizações públicas que afirmam dispor de planos estratégicos. Ainda assim, estão sujeitos às mais diferentes influências e desafios políticos em função da mudança dos executivos.

Para Teixeira (1995, p.10-19), a administração pública brasileira precisa migrar para um novo modelo de gestão pública, baseado no planejamento, na legitimação da decisão político-administrativa, na descentralização e integração, na dignificação da função pública e na avaliação de desempenho.

Embora esses elementos possam ser vistos e tratados individualmente, são altamente interdependentes e, muitos deles, até mesmo complementares. Atuar em todas essas dimensões de maneira conjunta facilita a implementação e a efetividade das mesmas. O planejamento possibilita a legitimação das decisões. A

8. Para efeito deste trabalho foram adotados os seguintes conceitos:

Indicadores: elementos ou aspectos de medição da atuação ou desempenho e dentro do controle gerencial;

Padrões: indicadores de desempenho comparativos;

Parâmetros: elementos ou aspectos que condicionam e interferem na atuação, mas estão fora do controle gerencial daquele nível.

descentralização e a integração são essenciais à prática do planejamento. A avaliação de desempenho subsidia o processo de planejamento e vice-versa.

A legitimação da decisão político-administrativa assume fundamental importância na conjuntura atual de escassez de recursos e demandas crescentes. Assegurar a participação da sociedade é conferir transparência aos critérios de escolha das alternativas e garantir maior efetividade às ações e à própria organização. Bastos (1993) diz que: "quando o impacto das ações na sociedade é positivo, são igualmente positivos os processos e as relações dentro da organização."

A forte concentração do processo decisório, característica do modelo atual de gestão predominante na administração pública, acarreta sobrecarga de trabalho, desviando a alta administração de questões vitais, como o planejamento e a avaliação das ações, cerceia a capacidade de iniciativa de funcionários e gerentes de um modo geral e inibe as inter-relações horizontais entre as unidades, os mecanismos de coordenação e os fluxos de comunicação, fatores essenciais à racionalização das decisões e à sua execução.

A descentralização do processo decisório, aliada à integração vertical e horizontal entre os diversos níveis e fluxos dentro da administração pública, é de fundamental importância para reverter o atual contexto, ainda excessivamente centralizador. O binômio descentralização - integração deve primar pelo fortalecimento da delegação de competência, incentivo à descentralização do processo decisório e das estruturas fiscalizadoras, apoio político e administrativo aos órgãos descentralizados e pela institucionalização de valores e de objetivos comuns integrados e coordenados vertical e horizontalmente.

O desgaste a que chegou a função pública e o alto grau de indefinição institucional do papel, direitos e deveres dos órgãos e escalões tornam cada vez mais complexa e difícil a implementação de mudanças e a introdução de novos valores e paradigmas.

Fortalecer a imagem e a função do servidor público, garantir a melhoria constante da eficiência do serviço público, adotar uma política de recursos humanos centrada na eficiência e efetividade, criar mecanismos destinados a punir os desvios e recompensar a iniciativa responsável, e garantir o uso adequado dos recursos disponíveis são condições indispensáveis à migração para um modelo de gestão voltado para a valorização da cidadania e o fortalecimento das instituições públicas.

Por fim, a avaliação de desempenho, baseada num sistema de avaliação orientado para os resultados em vez do processo e que efetivamente privilegie o desempenho das unidades e dos setores e oriente a política de recursos humanos é de suma importância para a prática do planejamento, para o aumento da produtividade e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Hanna (1987, p. 33) afirma que para ser eficaz, "o planejamento estratégico deve ser reforçado por outros processos administrativos, incentivos, qualificações, sistemas de comunicações, estrutura e cultura organizacionais."

O fato é que diversos valores e paradigmas predominantes no âmbito do setor público, como a ênfase esmagadora no orçamento anual, que desencoraja

pensar além do prazo de um ano fiscal, a desconfiança de colocar poder demais nas mãos dos planejadores, o receio da perda de prestígio, de autoridade, de influência ou de controle ao descentralizar o processo decisório e tornar ostensivos os conhecimentos e as informações gerenciais, e a falta de apoio público e político precisam ser mudados se se quiser fortalecer o planejamento.

Vê-se, portanto, que ainda permanecem muitas barreiras a um planejamento estratégico bem-sucedido por parte das instituições públicas. Daí o desafio de reinserir o planejamento na própria cultura organizacional, como forma de promover e gerenciar a evolução e as mudanças necessárias e, assim, garantir a efetividade de suas ações.

Afinal, o planejamento, como as demais funções administrativas (organização, direção e controle), compõe o processo administrativo, o qual deve constituir-se em responsabilidade fundamental dos dirigentes da instituição. Todos esses elementos precisam caminhar juntos. Negligenciar qualquer dessas funções ou tratá-las isoladamente implica a necessidade de adoção de esforços redobrados sem a devida contrapartida. Correr duas vezes mais depressa não significa chegar em primeiro, nem ir para frente. O segredo não é correr o dobro, mas correr com constância numa direção predeterminada.

É bem verdade que o planejamento é um processo bastante complexo, que requer atenção permanente, habilidades e cuidados específicos, participação e compromisso, cujo maior problema reside no momento da implementação. É comum os planos serem elaborados e formalizados, porém falharem no momento de fazer acontecer aquilo que foi pensado anteriormente. São planos sem consequência prática. Na execução surge um abismo intransponível (planos divorciados da realidade), ou então esses são simplesmente ignorados (falta de compromisso).

Como resposta a esse problema, ultimamente tem merecido especial atenção uma nova concepção gerencial: a administração estratégica. A administração estratégica procura capacitar a organização administrativa e operacionalmente para agir melhor. Isto é, está voltada para a profissionalização gerencial, reunindo o planejamento estratégico e a administração num único processo. Dessa forma, é possível aliar a tomada de decisão operacional em todos os níveis ao que foi planejado.

3. Conclusões

A despeito de o planejamento estratégico ser conhecido e adotado por organizações públicas há mais de uma década, ainda permanecem muitas barreiras à sua efetiva implementação.

A adoção de um processo de planejamento estratégico é tarefa bastante difícil, complexa e demorada. Requer mudanças significativas na filosofia e na prática gerencial, nas estruturas estabelecidas. Exige criatividade, sacrifício, compromisso, disciplina, habilidade gerencial, abdicação. Ele não pode ser implementado por meio de simples modificações nos processos e instrumentos decisórios. Na verdade,

é uma conquista que envolve novas formas de planejar, dirigir, controlar e avaliar. Portanto, o planejamento estratégico é um instrumento de mudanças na organização, no sentido de torná-la mais dinâmica e efetiva.

Além disso, há a resistência natural a mudanças, característica inerente ao componente humano presente na organização, principalmente quando essas mudanças representam perda de graus de liberdade, redução do poder discricionário, quando não do poder arbitrário, adoção de nova ordem das coisas, perturbação do *status quo*. Humanamente, a preferência é pela preservação da estabilidade e dos direitos adquiridos ou presumidos, por agir livre de qualquer restrição ou compromisso - o onde, o como e o quando definidos de acordo com a nossa preferência.

Por fim, a indiferença e a desatenção dos dirigentes em relação ao planejamento, já desgastado e desprestigiado pelas sucessivas frustrações e fracassos de muitos dos planos elaborados, encarregam-se de adormecer a verdadeira função e utilidade do planejamento. Esse comportamento decorre, muitas vezes, da própria rotina, das emergências do dia-a-dia, que requerem respostas imediatas, e da preferência por agir de acordo com os hábitos, vícios, valores e normas de conduta estabelecidos.

As resistências e as dificuldades são ainda maiores quando se trata de organizações públicas, as quais, em sua maioria, atuam em ambientes pouco competitivos, com demandas pouco claras e estão sujeitas a restrições orçamentárias elásticas (não há correspondência entre serviços prestados e a dotação orçamentária ou a arrecadação). Além do mais, essas organizações caracterizam-se, historicamente, pela estabilidade, regularidade, fidelidade ao passado, modelos de gestão centralizados, estruturas verticalizadas, lentidão no processo decisório, imobilismo, privilégios estabelecidos. A multiplicação de estruturas e níveis gerenciais, sem preocupação com a técnica e a racionalidade administrativas, e o desempenho de tarefas e serviços que não lhes são próprios, são práticas que ainda persistem no âmbito dessas organizações, especialmente as estabelecidas há mais tempo.

Diante desse contexto, o planejamento tem se mostrado extremamente vulnerável e sujeito a diferentes influências e desafios políticos. A sua prática, no âmbito da administração pública, tem repousado mais nas características pessoais e nas tendências próprias dos administradores do que num sistema racional de gestão.

Assim, as organizações públicas tendem a resistir, ao máximo, a mudanças maiores, a menos que sejam submetidas a pressões explícitas suficientemente fortes, capazes de por em risco a sua perpetuação ao longo do tempo. Isso difere do setor privado, no qual há uma pressão implícita, a da concorrência, fazendo com que a profissionalização e o planejamento sejam decisões internas à organização.

Por outro lado, o tempo não pára. As mudanças e influências do ambiente externo são cada vez mais freqüentes, os recursos mais escassos. O conhecimento impõe novos valores, nova ordem social, e o cidadão torna-se cada vez mais consciente de seus direitos e de suas necessidades. A fiscalização e a avaliação sociais,

facilitadas pela queda da inflação e pela estabilidade monetária, que permitem o estabelecimento de parâmetros de comparação, são mais intensivas. A necessidade de mudança é só uma questão de tempo. As organizações públicas que quiserem construir seu próprio futuro precisam aprender a planejar e agir estrategicamente, caso contrário, estarão entregues à própria sorte e obrigadas a aceitar o futuro, seja ele qual for.

Diante desse contexto, o planejamento estratégico revela-se um instrumento gerencial de fundamental importância para a condução segura das organizações, tanto públicas quanto privadas, especialmente por procurar estabelecer um sentido de direção, um norte para a organização, criar um futuro desejável, bem como integrar e coordenar os esforços e recursos nessa direção. A importância da adoção desse instrumento é ainda maior quando se trata de ambientes turbulentos, em constantes transformações ou em situações de escassez de recursos. A sobrevivência dependerá muito mais da capacidade de resposta às novas demandas, do aproveitamento de oportunidades, da redução dos riscos e incertezas do que da tradição, de sucessos passados, da aparente estabilidade.

Mesmo assim, o sucesso na implementação do planejamento estratégico dependerá, principalmente, da conscientização institucional de sua necessidade (não simplesmente uma opção pessoal), e do dirigente maior em assumir a responsabilidade pela condução do processo, implementação das mudanças e provimento dos recursos e meios necessários. Caso contrário, a idéia e a prática do planejamento estratégico continuarão, salvo raras exceções, a se resumir na elaboração de planos como um processo meramente formal, sem utilidade nem conseqüências.

As mudanças organizacionais e culturais necessárias, bem como a condução do processo de planejamento estratégico poderão ser facilitadas com a implementação de programas de qualidade e produtividade e de qualificação profissional, os quais funcionam como vetores de mudanças. Também pode contribuir positivamente para a eficácia do planejamento, a adoção de sistemas de avaliação de desempenho organizacional e de comunicações e informações.

Finalmente, é bom lembrar aos que se dispuserem a aceitar o desafio de implementar o planejamento estratégico em organizações públicas, que é fundamental compreender o jogo de poder presente nessas organizações, bem como que a virtude mais importante vem do trinômio: paciência, perseverança e persistência, o qual deve ter o mesmo sentido da passagem da Bíblia "setenta vezes sete" (Mateus, 18: 22): SEMPRE.

4. Referências bibliográficas

ALVES JÚNIOR, Leopoldo Jorge; VIEIRA, Maria de Nazaré Ramos. Entrevista concedida pelo Chefe do Departamento de Desenvolvimento e Avaliação de Sistema da FAE. Brasília, 17 set. 1996.

ANSOFF, H. Igor. Implantando a administração estratégica. 2ª ed. São Paulo : Atlas, 1993.

- BASTOS, Luis Eduardo Paschoal et. al. Organizações públicas brasileiras: a busca da eficiência, da eficácia ou da efetividade? Revista de administração pública, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 142-146, out./dez. 1993.
- BATISTA, Eliezer. Planejamento estratégico. Problemas Brasileiros, v. 30, n. 298, p. 1-28, jul./ago. 1993.
- BRASIL. Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN. Concepção de um sistema da planejaemento para o Distrito Federal. Brasília : CODEPLAN, 1990.
- BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. INMETRO. Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro : INMETRO, 1994.
- _____. Plano Diretor da DIMCI: 1996-1997. Rio de Janeiro : INMETRO, 1996.
- _____. Plano de modernização do INMETRO. Rio de Janeiro : INMETRO, 1996.
- _____. INMETRO: Planejamento Global de Sistemas de Informações: resumo executivo do projeto. Rio de Janeiro : INMETRO, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Planejamento político-estratégico: 1995/1998. Brasília: MEC, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundação de Assistência ao Estudante - FAE. Experiência de implantação do planejamento estratégico. Brasília : FAE, 1996.
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 4ª ed. São Paulo : McGraw-Hill, 1993.
- CAMPOS, Fernando. Entrevista concedida pelo Diretor do Departamento de Pesquisa da Embrapa. Brasília, 15 ago. 1996
- CONTADOR, José Celso. Recomendações sobre o processo de planejamento estratégico. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 03, p. 40-48, mai./jun. 1995.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. Administrando em tempos de grandes mudanças. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1995.
- ECCLES, Robert G.; NOHRIA, Nitin; BERKLEY, James D. Assumindo a responsabilidade: redescobrimo a essência da administração. Rio de Janeiro : Campus, 1994.
- Embrapa. Gestão em ciência e tecnologia: pesquisa agropecuária. Brasília : Embrapa, 1994.
- FISCHMANN, Adalberto Américo; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. Planejamento estratégico na prática. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- FLORES, Mário Cesar. O novo modelo e o planejamento estratégico. Fórum Nacional: as bases do desenvolvimento moderno. In Desenvolvimento, tecnologia e governabilidade. São Paulo : Nobel, 1994.
- FURLAN, José Davi. Como elaborar e implementar o planejamento estratégico de sistemas de informação. São Paulo : McGraw-Hill, 1991

- GONDIM, Linda Maria de Pontes. A prática de planejamento dentro das burocracias públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 57-72, abr./jun. 1991.
- GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. Para administrar a organização pública. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1994.
- HANNA, Nagy. Planejamento estratégico e administração da mudança. *Finanças & Desenvolvimento*, v. 7, n. 1, p. 30-33, março 1987.
- KOTTER, John P.; SCHLESINGER, Leonard A. A escolha de estratégias para mudanças. São Paulo : Nova Cultural, 1986.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. A inserção do planejamento estratégico situacional no contexto da administração estratégica. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 1995.
- LODI, João Bosco. O mito do planejamento estratégico. *Folha de S. Paulo*, 24 jun. 1995.
- MATOS, Francisco Gomes de. *Estratégia de empresa*. 2ª ed. São Paulo : Makron Books, 1993.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília : Ipea, 1993.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução à administração*. 4ª ed. São Paulo : Atlas, 1995.
- MINTZBERG, Henry. A queda e a ascensão do planejamento estratégico. *Exame*, São Paulo, n. 19, p. 70-72, set. 1994.
- MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 7-21, jul./set. 1979.
- MOURÃO, Júlio Olimpio Fusaro. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, v. 1, n. 2, p. 3-26, dez. 1994.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 6ª ed. São Paulo : Atlas, 1992.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília : MH Comunicação, 1994.
- PARSON, Mary Jean; CULLIGAN, Matthew J. *Planejamento: de volta às origens*. 2ª ed. São Paulo : Best Seller, 1988.
- PONTES, Henrique José Libânio. *Administração estratégica nas empresas estatais*. Brasília, 1992. Dissertação (Mestrado em administração pública) - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade de Brasília.
- RASMUSSEN, U. W. *Manual da Metodologia do planejamento estratégico: uma ferramenta científica de transição empresarial do presente para o futuro adotada para o âmbito operacional brasileiro*. São Paulo, 1990.

- TAVARES, Mauro Calixta. Planejamento Estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial. São Paulo : Harbra, 1991.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. Remodelando a gestão pública: uma revisão dos princípios e sistemas de planejamento, controle e avaliação de desempenho. São Paulo : Edgard Blücher Ltda, 1995.
- VASCONCELLOS FILHO, Paulo de. Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle. Rio de Janeiro : Livros Técnicos e Científicos, 1982.
- VASCONCELLOS FILHO, Paulo de; FERNANDES, Marcos Antônio da Cunha. Planejamento estratégico: vantagens e limitações. Fundação JP, v. 9, n. 12, p. 880-896, dez. 1979.
- VIANNA, Sérgio. Chefe do Setor de Planejamento Estratégico do Inmetro. Rio de Janeiro, 6 set. 1996. Questionário.

ROTEIRO PARA ENTREVISTA ⁹

Brasília, em 05 de agosto de 1996

A presente pesquisa tem caráter puramente acadêmico e objetiva conhecer o estado do planejamento estratégico nas organizações públicas do governo federal, e subsidiar a dissertação de uma monografia para o curso de Especialização em Planejamento Estratégico, oferecido pelo Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

O que levou a instituição a optar pelo planejamento estratégico? Quando começou o processo?

A iniciativa de implementar um processo de planejamento partiu:

- alta administração gerência intermediária da base da instituição
- outros. Especificar

A formulação e a implementação do planejamento se deu por intermédio:

- exclusivamente de servidores da instituição
- consultores externos
- servidores com auxílio de consultores externos
- outros. Especificar

Existem indicadores de desempenho organizacional que permitem a avaliação dos resultados dos planos? Como foram estabelecidos?

Em relação às mudanças provocadas pelo planejamento, há, normalmente:

- rejeição adaptação adesão indiferença

Quais as principais dificuldades/empecilhos enfrentados na elaboração e na implementação do planejamento estratégico?

Que fatores contribuíram decisivamente para o sucesso do planejamento estratégico?

Qual a posição atual dos dirigentes e servidores em relação ao planejamento estratégico?

Quem cobra os resultados? Ou seja, a quem é feita a prestação de contas do cumprimento do que foi planejado?

9. Esse roteiro também foi utilizado como questionário no caso do Inmetro, ante a impossibilidade de realização de entrevista

Das atividades de formulação dos planos participam:

- () apenas o primeiro escalão
- () apenas o presidente e a assessoria
- () todos os escalões, inclusive o presidente
- () apenas os integrantes da área de planejamento, reservando-se ao presidente a função de apreciar os resultados
- () o presidente e o primeiro escalão

Numa escala de 0 a 10, indique os níveis de compromisso e de disciplina das diversas instâncias decisórias em relação ao planejado.

. alta administração

. nível gerencial

. nível operacional

Como são feitas as divulgações interna e externa desses planos? Todas as informações são publicadas ou há informações restritas a determinados níveis hierárquicos? Existe alguma periodicidade?

Existe algum sistema de controle para avaliar a relação entre o planejado e o executado?

Como são feitos o acompanhamento e o registro da execução do planejado?

Como é feita a avaliação do cumprimento do que foi planejado? Os resultados são divulgados? Como?

Existe algum sistema de premiação ou punição em função dos resultados apresentados?

Na sua opinião, quais os principais fatores que levam ao fracasso do planejamento estratégico nas instituições públicas?

TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTEXTO DO PODER JUDICIÁRIO¹

Sebastião Baptista Affonso²

1. Posicionamento 2. Prerrogativas 3. Competência 4. Controle 5. Conclusão

Eminentes Congressistas.

Muito me honra e sensibiliza ocupar a atenção de tão culto e seletto auditório, constituído de eméritos Ministros, Conselheiros, Auditores, Procuradores e demais participantes deste XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, para falar-lhes sobre tema que já lhes é bastante peculiar, qual o da posição dessas Cortes de Contas no contexto do Poder Judiciário.

Esse tema sugere que, preliminarmente, seja rememorado o originário posicionamento idealizado para o Tribunal de Contas da União e o que ele veio a ter nas Constituições Federais, pelos seus consequentes reflexos nos similares dos Estados e Municípios, dada a sua condição de paradigma (cfr. art. 75 da atual Carta Magna).

1. Posicionamento

O Tribunal de Contas, na memorável exposição formulada por Rui Barbosa, foi preconizado como um corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional (cfr. E.M. de 7-10-1890, acompanhada do Decreto nº 966-A da mesma data, *in* Revista do TCU nº 46, comemorativa do 1º Centenário, págs. 199/213).

Idealizava-se, então, um mediador independente, entre o Poder que autoriza despesas e o que a executa, o qual seria um vigia e a mão forte, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, com veto oportuno aos atos discrepantes das leis financeiras (cfr. em citada).

Assim, proclamada a República, o Decreto 966-A, de 7-11-1890, criou o Tribunal de Contas, "para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República", sobrevivendo o artigo 89, da 1ª Constituição Republicana, de 24-2-1891, que o elevou à dignidade de órgão permanente integrante da estrutura estatal, o qual só veio a ser instalado a 17-1-1893 (cfr. Ata de Instalação na Revista TCU nº 1, págs. 283 a 285).

1. Palestra proferida no XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil (Rio de Janeiro, 21 a 24 de outubro de 1997).

2. Consultor Jurídico da Presidência do TCDF.

Em sede constitucional, o Tribunal de Contas não foi posto, especificamente, em nenhum dos três poderes da soberania nacional, mas ficou de permeio entre eles, com a função de "liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional", ao qual competia, privativamente, "tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro" (cfr. arts. 34, item 1º, e 89 da 1ª Constituição Republicana).

Na 2ª Constituição Republicana, de 16-7-1934, foi mantido o Tribunal de Contas, dentre os chamados órgãos de cooperação nas atividades governamentais, em Capítulo à parte dos três Poderes, mas ainda no Título da Organização Federal, ao lado do Ministério Público, sendo-lhe conferido o encargo de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (cfr. Const./34, Cap. VI, Seção II, arts. 99 a 102).

A Carta Política, outorgada a 10-11-1937, tratou de *per sí* da Organização Nacional, do Poder Legislativo, do Presidente da República, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas, dentre outras questões, sem a preocupação de rigorosa divisão em capítulos, pertencentes a títulos numerados por gênero da matéria tratada, mas manteve a sua anterior função, ampliando-a com a de julgar a legalidade dos contratos e a de dar parecer sobre as contas anuais do Governo (cfr. Const./37, art. 114).

A esse tempo, o Tribunal de Contas foi considerado "um instituto *sui generis*, posto de permeio entre os poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles" (Ver "Teoria e Prática do Poder Judiciário", do preclaro mestre Castro Nunes, obra de 1943, pág. 25, *apud* M. Seabra Fagundes, na Revista TCU nº 20, pág. 81).

Com o advento da Constituição democrática, de 18-9-1946, retomando a separação dos temas tratados por capítulos, separados em seções e agrupados por títulos, no da Organização Federal cuidou do Poder Legislativo, cuja capitulação dedicou o seu último seccionamento ao trato "Do Orçamento" (Título I, Capítulo II, Seção VI, Artigos 73 a 77), onde colocou o Tribunal de Contas (arts. 76/7), com aquelas suas ampliadas funções e mais as de julgar da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões (cfr. Const./46, art. 77, item III).

Devido à conotação constitucional, de que o Tribunal de Contas prestava auxílio ao Parlamento, para o seu melhor desempenho na verificação do bom e regular emprego dos recursos públicos, o legislador ordinário, ao reorganizar o TCU e estabelecer a sua nova Lei Orgânica de 1949, considerou a Corte de Contas, erradamente, como sendo um "órgão auxiliar do Poder Legislativo", o que não é afirmação bem verdadeira (cfr. Lei 830, de 23.9.49, art. 1º), porquanto a expressão significa que o controle é exercido com a colaboração ou cooperação daquela instituição.

Sobrevindo a Constituição de 25-1-1967, com o seu Emendão nº 1, de 17-10-1969, manteve-se um Capítulo separado para o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, sob o Título maior da Organização Nacional (cfr. Capítulos VI, VII e VIII do Título I), mas no primeiro destes reservou-se uma Seção ao trato do Orçamento e outra ao da Fiscalização Financeira e Orçamentária (Seção VII, artigos 70 a 72),

onde aí se asseverou que "o controle externo", a cargo do Congresso Nacional, seria exercido "com o auxílio do Tribunal de Contas da União" (art. 70, § 1º), ao qual foi conferido o encargo de desempenhar funções de auditoria financeira e orçamentária, além das tradicionais de dar parecer sobre as contas do Governo e as de julgar a regularidade das contas dos responsáveis, bem como verificar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, para fim de registro (cfr. Em. 1/69, art. 70, §§ 2º a 4º, e art. 72, § 5º).

Por último, a cognominada Constituição Cidadã, promulgada a 5-10-1988, criou um Título específico para a Organização dos Poderes e dedicou Capítulo próprio a cada um dos três, incluindo no do Poder Legislativo uma Seção reservada à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, na qual cuidou do TCU, cujas funções até então exercidas foram mantidas, com notada ampliação (cfr. Título IV, Capítulo I, Seção IX, arts. 70 a 75), onde também melhor define a posição do chamado controle interno (art. 74), já previsto na legislação anterior (cfr. Em. 1/69, art. 71; e Lei 4.320, de 17-3-1964, arts. 76 a 80).

Conforme ressaltado pelo emérito Ministro José Celso de Mello Filho, que honra a Suprema Corte na sua Presidência, "com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais vieram a ser investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albos da República" (cfr. RTJ 132/1034, RTJ 152/73 e Despacho na SS-1.197, in DJ de 22-9-97, pág. 46.245).

Vê-se, de tudo isso, que a posição de permeio entre os poderes, preconizada para o Tribunal de Contas, não logrou ser bem sucedida, porque na ordem constitucional acabou por prevalecer a sua colocação no âmbito do Poder Legislativo, conquanto ainda *a latere* do Congresso Nacional e das suas duas Casas, para prestar-lhes colaboração e cooperação no controle externo, embora sem qualquer vínculo de subordinação.

2. Prerrogativas

Desde a 1ª Constituição Republicana, os membros do Tribunal de Contas seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, assegurada a garantia da vitaliciedade (cfr. Const./91, art. 89, parte final).

A Constituição de 1934, mantendo o que dispunha a anterior, já denominou de Ministros os membros do TCU, com as mesmas garantias dos da Corte Suprema, a qual detinha a competência privativa para julgá-los, nos crimes comuns e de responsabilidade (cfr. Const./34, art. 76, item I, letra "b" e art. 100), o que se manteve na Carta de 1937, quanto ao foro especial do já denominado Supremo Tribunal Federal e à isonomia com os seus Ministros (cfr. Const./37, art. 101, item I, letra "b", e art. 114, parágrafo único).

Essas prerrogativas foram mantidas, também, pela Constituição de 1946, estendendo ao TCU as atribuições de auto governo conferida aos Tribunais do Poder Judiciário e assegurando aos seus Ministros os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do então criado Tribunal Federal de Recursos (cfr. Const./46, arts. 63/I, 76, 97 e 101/I/c). Na competência privativa do STF, para julgar originariamente os Mandados de Segurança, incluiu-se depois o TCU (cfr. Const./46, art. 101/I/i, na redação dada pela Emenda nº 16/65). Tudo isso foi mantido na Constituição de 24-1-1967, cuja redação originária referia-se a MS, contra ato do Presidente do TCU (cfr. Const./67, art. 114/I/i). Isto manteve-se inalterado, também, no Emendão nº 1 de 1969, que atribuiu ao STF, de modo expresse, a competência privativa para julgar, originariamente, os Mandados de Segurança contra ato do TCU e seu Presidente (cfr. Em. 1/69, arts. 42/III, 72, §§ 1º e 3º, 115 e 119/I, letras "b" e "i").

Hoje, tudo isso foi mantido na Constituição de 1988, a qual deu eficácia de título executivo às decisões do TCU, de que resulte imputação de débito ou multa (cfr. Const./88, arts. 52/III/b, 73, §§ 1º e 3º, 96 e 102/I, letras "c" e "d").

Na linha do paradigma federal, os Conselheiros dos Tribunais de Contas são equiparados aos Desembargadores, em termos de direitos, garantias e prerrogativas, como também dispõem de foro privilegiado no Superior Tribunal de Justiça, cabendo Mandado de Segurança contra seus atos no Tribunal de Justiça (cfr. Const./88, arts. 75 e 105/I/a).

3. Competência

As normas constitucionais, relativas ao TCU, aplicam-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (cfr. Const./88, art. 75).

Os Tribunais de Contas, portanto, têm uma atuação que de certa forma pode ser vista sob três aspectos diferentes:

- a) auxiliam o respectivo Poder Legislativo;
- b) exercem funções deles próprias e privativas, a configurar uma denominada "jurisdição especial", reconhecida na Constituição (*Caput* do art. 73), conquanto administrativa; e
- c) gerem as questões de sua economia interna.

Quanto ao auxílio que prestam ao Poder Legislativo, destaca-se o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo. Essa manifestação é meramente opinativa e, embora seja uma peça técnica, não vincula a instituição parlamentar, quanto ao desempenho da sua competência decisória. Além disso, os Tribunais apresentam ao Legislativo um Relatório anual das suas atividades, a mostrar-lhe o resultado do seu trabalho. No campo do controle, atendem pedidos de informações do Legislativo e por sua solicitação realizam inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial, em órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta, bem como em executores de convênios, para aplicação de recursos públicos. Ao verificarem irregularidades, que dependam de providências do Poder Executivo ou do Legislativo, os Tribunais fazem-lhe representação nesse sentido.

Relativamente às suas funções próprias e privativas de controle, os Tribunais podem realizar também inspeções e auditorias, por sua iniciativa ou por provocação do MP. Têm eles, ainda, competência própria e privativa, para examinar e julgarem a regularidade das contas dos gestores de dinheiros públicos, incluídos os ordenadores de despesas e dirigentes das autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista do complexo administrativo, bem como dos particulares que apliquem recursos públicos, julgamentos dos quais podem resultar condenações, multas e recomendações. Têm competência, ainda, para apreciarem a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, às custas do Tesouro. Têm, mais, competência para expedirem normas regulamentares, solucionar consultas e estabelecerem súmula de jurisprudência, sobre qualquer matéria compreendida no âmbito da sua jurisdição, que abrange ainda o exame da legalidade e regularidade das licitações e contratos, para alienações, compras, obras e serviços na Administração, como ainda os atos de nomeação e admissão de pessoal, no setor público.

No atinente ao seu poder de auto-gestão, os Tribunais elaboram o seu próprio Regimento Interno, têm plena autonomia administrativa e financeira, gerindo e decidindo as questões da sua economia interna, inclusive em tema de pessoal, como também têm a faculdade de propor a iniciativa de lei, em especial sobre essas questões da sua administração.

A atuação dos Tribunais, no campo da sua atividade fim, causa por si uma retração aos abusos na administração pública, pela mera chamada expectativa do controle. Com as inspeções e auditorias, de certa forma, os Tribunais exercem uma função preventiva, até mesmo de caráter pedagógico, inibidora de irregularidades. Ao lado disso, porém, têm sua função repressiva, no combate aos abusos, fraudes, irregularidades ou atos de improbidade, quando julgam contas e podem condenar os respectivos responsáveis a pagarem seus débitos ou multas por eles aplicadas. À medida, porém, em que os Tribunais consideram legal uma concessão de inatividade e pensão ou um ato de nomeação, regular uma tomada de contas, correta uma licitação, com o seu conseqüente contrato, isso retrata uma condição de estabilidade nas correspondentes relações jurídicas, o que constitui fator fundamental, para a supremacia do Direito em si.

Verifica-se, então, que o controle externo a cargo do Congresso Nacional, na área federal, "será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União", o qual tem competência constitucional bem própria e privativa sua. Nos casos em que a sua ação é terminativa (art. 71, itens II, III, V, VI, VIII e X), não cabe qualquer recurso ou possibilidade de revisão pelo Congresso, salvo nos contratos, que a sustação lhe foi reservada, mas se ele não decidir a respeito, no prazo de 90 dias, a competência para tanto é de novo restituída ao TCU (Const., art. 71, §§ 1º e 2º). Das decisões

terminativas do TCU, só caberia crivo de legalidade pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal (Const. art. 102, item I, letra "d"). Logo, o TCU auxilia o Congresso, mas dele não é um órgão auxiliar, no sentido de subalternidade. Diga-se o mesmo dos demais Tribunais de Contas. Essas Cortes tanto não são órgãos auxiliares e dependentes das Casas Legislativas, que lhes compete, privativamente, julgar a regularidade das contas desses órgãos legiferantes e apreciar a legalidade dos seus atos relativos a pessoal (admissão e aposentadoria). Aliás, nas Câmaras Municipais o controle externo é exercido "com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados", sem que isso possa importar em serem estas Cortes Estaduais subordinadas aos vários órgãos locais (cfr. Const./88, art. 31, § 1º).

Em sendo assim, fica evidente que o Legislador Constituinte originário, ao editar a Carta Política de 5-10-1988, colocou o TCU no contexto "Da organização dos poderes" (Título IV), compreendido no Capítulo do Poder Legislativo (Cap. I), mas em Seção distinta da do Congresso Nacional (Seções I e III), a induzir que estão ladeados (Congresso e TCU), sem qualquer vínculo recíproco de superioridade ou subordinação hierárquica. O TCU, portanto, é um órgão autônomo, no contexto dos Poderes da República, que são independentes e harmônicos entre si (Const., art. 2º), tanto que lhe foram asseguradas as atribuições de auto-governo próprias dos Tribunais integrantes do Poder Judiciário (Cfr. artigos 73 *in fine* e 96). Seus Membros são equiparados em garantias e prerrogativas aos do Superior Tribunal de Justiça (Const., art. 73, § 3º). Isso, também, aplica-se a todos os outros Tribunais de Contas do Brasil, *mutatis mutandis*.

No dizer do emérito constitucionalista Prof. Pinto Ferreira, o poder político é uno e indivisível, mas se apresenta na prática dividido no exercício das funções institucionais que lhe são inerentes, deferidas a órgãos especializados e independentes do Estado, porém harmônicos, para assegurar a existência do próprio Estado (Cfr. Constituição Brasileira de 1988, Edição Saraiva, Vol. 1, pág. 41).

Tudo isso que se refere ao TCU, por disposição constitucional expressa, serve de paradigma e modelo necessário, para os congêneres dos Estados e do DF (Const., art. 75), cuja criação deixou de ser uma faculdade, como era antes, pois passou a ser "um compromisso indeclinável, na organização constitucional dos Estados" (Cfr. voto do preclaro Ministro Bilac Pinto no julgamento pelo STF da Repr. 846-RJ), sendo inquestionável a essencialidade dos Tribunais de Contas na União, nos Estados e no Distrito Federal.

Diante, pois, de todo esse questionamento, chega-se à indeclinável conclusão de que, quaisquer Propostas de Emendas, que porventura se façam, tendentes a alterar esse quadro, estarão atentando e afrontando o princípio básico constitucional da separação dos Poderes, quer na área federal como na das unidades da federação, bem como atinge, por via oblíqua, a forma federativa de Estado, ao afetar a sua organização constitucional e a estrutura dos seus Poderes, como tal delineada no texto originário, produzido pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, que tornou imutáveis tais preceitos fundamentais (cfr. Constituição de 5-10-88, art. 60, § 4º, itens I e III).

4. Controle

No concernente às condições necessárias, para a eficácia e até mesmo eficiência da ação controladora das Cortes de Contas, já desde os idos tempos da sua idealização, que se ressaltava a importância da "posição autônoma" do respectivo corpo de magistratura, "cercado de garantias contra quaisquer ameaças" (sic).

Isto, efetivamente, vem sendo assegurado e ampliado, ao passar dos tempos, conforme demonstra a evolução das prerrogativas, das quais decorrem, também, a partir da Carta de 1946, o auto-governo e o quadro próprio de pessoal, a exemplo dos demais tribunais (cfr. Const./46, arts. 76, § 2º e 97, em combinação com as Leis 830, de 23-9-49, e 886, de 24-10-49).

A par dessa preconizada autonomia do corpo de magistrados, cercado das imprescindíveis garantias inerentes aos seus cargos, tem havido uma antiga, constante e crescente preocupação, quanto à revisibilidade dos atos dessas Cortes de Contas. De um lado, preocupa a eventual perpetuação de erros, injustiças ou violação de direitos porventura emergentes das suas decisões, se fossem irreversíveis. Por outro lado, todavia, é muito mais preocupante, ainda, a inoperância dos seus julgados ou a possibilidade ilimitada de serem revistas suas decisões, a tornar inócua tão nobre função de controle.

Muito se tem debatido, sobre a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas (Ver Palestra na XXXIII Reunião do Conselho Dirigente do Centro de Coordenação dos Tribunais de Contas do Brasil, *in* Revista TCU nº 68, págs. 113 a 120, Revista TCDF nº 22, págs. 39 a 46, Revista TC/PI nº 4, págs. 71 a 82, e Revista TC/RS nº 24, págs. 129 a 133).

Internamente, no âmbito dos próprios tribunais, a legislação ordinária e suas normas regimentais resguardam o cabimento dos recursos de embargos, reconsideração, reexame e revisão, os primeiros destes até com efeito suspensivo, o que minimiza aqueles preocupantes efeitos de eventuais perseguições de erros ou injustiças porventura cometidos, pelas Cortes de Contas.

Esses recursos internos devem ser assegurados, nos termos do art. 5º, inciso LV da Constituição atual, nas decisões de mérito, inclusive na rejeição de defesa prévia (cfr. Acórdão STF no MS-22.562-DF, que considerou inconstitucional o art. 23, § 1º da Resolução TCU nº 36/95, pelo qual "não cabe recurso da decisão que rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável", *in* Informativo STF nº 85, de 1-10-97, e DJ/I de 7-10-97, pág. 50.214).

No regime do registro prévio dos contratos e atos de despesa, que vigorou até a Constituição de 1967, havia um mecanismo recursal peculiar. A recusa de registro a contrato suspendia sua execução, até pronunciamento do Congresso Nacional, cabendo recurso *ex officio* para ele, também, nos casos de registro sob reserva de despesa impugnada, que o Presidente da República ordenasse mesmo assim sua execução (cfr. Const./46, art. 77, §§ 1º a 3º, e Lei 830/49, arts. 48 a 51). Isto se aplicava, igualmente, às concessões de aposentadorias, reformas e pensões, prevalecendo mesmo após a reforma de 1967 (cfr. Const./67, art. 72, § 7º e Em. 1/69, art. 8º, com

alteração pela Emenda nº 7, de 1977). Hoje, porém, só é previsto recurso ao Congresso Nacional, no caso de contrato (cfr. Const./88, art. 71, item XI, e §§ 1º e 2º), não mais havendo o antigo registro sob reserva das concessões.

Antes dessa reforma de 1967, a atuação do TCU se fazia, praticamente, em dois compartimentos estanques, quais os da tomada de contas e fiscalização financeira. No exercício daquela competência, de julgar as contas dos responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, a Lei Orgânica do TCU chegou ao requinte de declarar que ele funcionava "como Tribunal de Justiça" (cfr. Lei 830/49, arts. 69 e 70, com citação feita na palestra do Ministro Luiz Octávio Gallotti, nas comemorações do 1º Centenário, *in* Revista TCU Especial desse evento nº 46, de 1990, pág. 23). Aliás, a Lei 392, de 8-10-1896, chegou a dizer que o TC funcionava como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa e graciosa, mediante processo em estilo judicial, no julgamento e revisão das contas, em única instância (cfr. Decreto Legislativo nº 392, de 3-10-1896, arts. 2º a 4º, *apud* Revistas TCU nºs 20, pág. 81, e 46, pág. 93). Até o advento da Constituição de 1988 (a teor da garantia assegurada no seu art. 5º, inciso LXI), o TCU podia até decretar a prisão dos responsáveis, que procurassem "ausentarse furtivamente", cabendo-lhe julgar a legalidade daquelas decretadas pelas autoridades governamentais (cfr. Lei 830/49, art. 70, itens III/IV, e Decreto-Lei 199/67, art. 40, item III), o que se compreendia na sua chamada "Jurisdição contenciosa".

Sem prejuízo, porém, da recorribilidade das decisões do TCU, no seu âmbito interno ou para o Congresso, no caso de contratos, e do caráter de contenciosidade emprestado àquelas prolatadas no julgamento de regularidade das contas dos responsáveis sob a sua jurisdição, abre-se uma larga porta, para o chamado controle judicial.

No que pese a prevalência no Brasil do sistema da jurisdição única, a cargo do Poder Judiciário (cfr. Const./88, art. 5º, item XXXV), dever-se-ia pugnar por uma certa limitação à possibilidade de revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas, compreendidas no exercício da sua competência constitucional privativa (Ver Tese apresentada a este Congresso pelo eminente Procurador-Geral do MP junto ao TCDF, Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, denominada Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas).

Trata-se, sem dúvida alguma, de tema altamente relevante e bastante controverso nos estudos doutrinários e debates sobre ele travados. Mesmo na vigência do sistema da jurisdição única, são insusceptíveis de apreciação judicial os atos de natureza predominantemente política, discricionária ou de economia interna do Parlamento, ou até mesmo do Poder Executivo, salvo quanto à regularidade do seu procedimento, que a tanto submetem-se, sempre quando no curso do seu desenvolvimento se alegue violação ou ameaça de direito das partes envolvidas (cfr. Acórdãos STF nºs MS-20.941 e 21.263, *in* DJ de 31-8-92 e 31-4-92; e nos MS-20.247, 20.464 e 21.374, *in* RTJ 102/34, 112/98 e 144/488, etc).

Assim, também, deveria ocorrer com relação aos Tribunais de Contas, cujas decisões só deveriam ser passíveis do MS, quando caracterizada uma ilegalidade ou abuso de poder, a impor imediata coibição, considerando-se ilegalidade um

procedimento contrário à clara disposição da lei e não só um julgamento resultante de interpretação curial da norma, ainda que possa ela suscitar divergências (cfr. Acórdão do STF no MS-5.490, *in* RTJ 6/458).

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, em memoráveis Acórdãos, tem prestigiado a irrevisibilidade das decisões do TCU, ressalvada a hipótese de ilegalidade manifesta ou preterição de formalidade legal. Ao denegar segurança impetrada contra decisão do TCU, na vigência da Constituição de 1946, proclamou a Suprema Corte que "os julgados do Tribunal de Contas, no uso da atribuição conferida pelo art. 77 da Constituição só poderão ser cassados por mandado de segurança quando resultarem de ilegalidade manifesta ou abuso de poder (cfr. MS-5.490-RJ, Rel. Min. Antônio Villas Boas, *in* DJ de 25-9-58, e RTJ nº 6/458). No dizer do eminente Relator do MS, "O Tribunal de Contas julga a legalidade de aposentadoria: isto é, verifica se o título foi expedido de acordo com a lei. Ele exerce a sua competência jurisdicional, livremente, à maneira de um órgão do Poder Judiciário, dizendo o direito como o interpreta. Os seus vereditos merecem pleno acatamento, salvo as reformas ou emendas dos órgãos mais graduados" (aqui se referia ao próprio STF e ao Congresso, no caso de contratos). Ao deixar de conhecer de outra impetração, asseverou o STF que "Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta (cfr. MS-7.280, Rel. Min. Henrique D'Ávila, *in* DJ de 17-9-62, pág. 460, e RTJ nº 14/96). Agora, bem mais recente, ao denegar segurança impetrada contra decisão condenatória do TCU, asseverou o STF que "Não cabe rediscutir fatos e provas em mandado de segurança" (cfr. MS-21.644, Rel. Min. Neri da Silveira, *in* DJ de 8-11-93, pág. 43.204).

Embora não haja, ainda, uma decisão efetiva nesse sentido, já existem manifestações formais de eminentes Ministros do STF, no sentido de que, em homenagem ao princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, não se deveria admitir a interferência paralisante do Judiciário, sobre o normal funcionamento de órgãos do Poder Legislativo, inclusive dos Tribunais de Contas, no exercício da sua competência própria e privativa, salvo no caso "de ato concreto violador de direito subjetivo determinado" porque isso seria "grave lesão à ordem constitucional, que é prisma eminentíssimo de ordem pública" (cfr. Despacho do preclaro Min. Sepúlveda Pertence, na Susp. de Seg. nº 773-ES, *in* DJ-I de 4-8-95).

Se, na área federal, o STF tem sido bastante criterioso, no sentido de prestigiar a eficácia das decisões do TCU, no exercício da sua competência constitucional própria e privativa, não se tendo notícia de ações judiciais, em outras instâncias, que lhes façam censura ou ameacem o êxito da sua execução, o mesmo não estaria ocorrendo, igualmente, nas áreas dos Estados, do DF e dos Municípios, onde tem sido mais comum a interferência do Judiciário, para reavaliar a legalidade de atos sob este aspecto já examinados pela Corte de Contas, a regularidade de contas julgadas e até o merecimento dado a fatos ou provas nos processos sob sua deliberação, como também no sentido de impor certo tipo de paralisação de atividades que lhes são peculiares.

Isto tem ocorrido, comumente, não só em Mandado de Segurança como, também, em sede de ações cautelares, populares ou de improbidade e em embargos à execução, o que não raro ainda acarreta ônus processuais aos membros dos Tribunais (particularmente nos casos de ação popular ou de improbidade), além do uso indiscriminado do deferimento de liminares, nas mais das vezes com indevido efeito retroativo ou até mesmo satisfativo, quanto ao mérito.

Daí a necessidade de pugnar-se por uma expressa previsão constitucional de limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas e à interferência do Judiciário no seu regular funcionamento, em respeito ao princípio da separação e independência dos Poderes Públicos, recomendando-se ainda a adoção de estudos específicos tendentes a prevenir ocorrência desses aparentes conflitos de atribuições e/ou de competência.

Em tese, é de se reconhecer a "competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar eventual conflito de atribuições entre o Tribunal de Contas da União e Tribunal integrante do Poder Judiciário" (cfr. Acórdão do STF no CA-40/DF, voto condutor do Relator, Ministro Marco Aurélio, *in* RTJ 149/325).

Aliás, já se reconheceu, no Supremo Tribunal Federal, a legitimação dos Tribunais de Contas, para poderem impetrar mandado de segurança e requerer suspensão, objetivando preservar o exercício dos seus poderes ou prerrogativas, o que por certo poderá habilitá-los, também, à interposição de recursos cabíveis, com aquele mesmo objetivo, contra decisão tomada em ação mandamental na qual essas Cortes tenham sido a autoridade coatora (cfr. Acórdãos do STF nos RE-74.836-CE, 106.923-ES e 110.324-PR, *in* Rev. TCU nº 11, págs. 279 e 288, RTJ nº 126/265, RTJ nº 125/325; e Despacho na Susp. Seg. nº 1.197, *in* DJU-1, de 22-9-97, pág. 46.243).

Como é sabido, ao Presidente do Tribunal, para o qual caiba conhecer de recurso (Especial ou Extraordinário, conforme o caso), pode ser pedida, incontinenti, a suspensão da liminar deferida e da segurança concedida ou de medida cautelar, em situações excepcionais, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (cfr. Lei nº 4.348/64, arts. 3º e 4º), cabendo tal pedido, inclusive, nos casos "em que o cumprimento imediato do julgado ou da liminar pode ferir ou ameaçar os interesses superiores legalmente protegidos" (Ver RTJ 118/861), bem assim quando houver ameaça de lesão grave à ordem administrativa em geral, com afetação à normal execução do serviço público e ao devido exercício das funções próprias, no âmbito de qualquer dos Poderes do Estado, o que se compreende na "ordem pública" referida (cfr. Acórdão do STF no Ag. Reg. da SS-300-SP, *in* RTJ-141/369).

Neste passo, deve-se levar em linha de consideração, especialmente, o entendimento já predominante no Excelso Pretório, com base na boa doutrina e em precedentes jurisprudenciais, de ser permitido aos Tribunais de Contas, conquanto não se qualificarem como pessoas jurídicas de direito público, "a defesa judicial da integridade de suas atribuições jurídico-institucionais, para o que detém a chamada capacidade processual ou mera personalidade judiciária, com legitimidade ativa ou passiva de estar em Juízo, onde podem comparecer representados por seus

Presidentes, podendo até terem Procuradoria Jurídica própria, para a representação judicial, nas hipóteses em que essas Cortes de Contas compareçam a Juízo em nome próprio (Acórdão STF na ADIN-1.557, *in* DJ/1 de 20-6-97, pág. 28.468; no RE-106.923-ES, *in* RTJ-126/265; e Despacho na Susp. de Seg. nº 1.197-9, *in* DJ/1 de 22-9-97, págs. 46.243/45).

Estende-se, ainda, à suspensão de segurança, a capacidade judiciária e a legitimação que se tem reconhecido aos órgãos estatais não personalizados, como é o caso das Cortes de Contas, quando necessária à defesa de suas competências e prerrogativas (cfr. votos dos Ministros Sepúlveda Pertence e Luiz Octávio Gallotti, no julgamento pelo STF do MS-21239, *in* RTJ 147/104, e no Agravo/SS nº 585, bem como despacho na Suspensão de Segurança nº 773-ES, *in* DJ de 4-8-97, pág. 22.697, item 10).

Dado, todavia, o que se tem assente, como ser inquestionável a possibilidade de intervir o Judiciário, sempre quando for chamado, com vistas a proteger as pessoas contra ato abusivo de autoridade, lesão de direito individual, preterição do direito de defesa ou inobservância do devido processo legal, dever-se-á evitar ao máximo tais ocorrências, nas diversas formas de atuação dos Tribunais de Contas.

É de suma importância, assim, que os Tribunais de Contas ocupem todo o seu espaço de atuação, exercitando bem a sua competência, plenamente, mas *modus in rebus*, sem eventuais abusos ou excessos de poder, passíveis estes das indesejáveis interferências paralizantes do Judiciário ou reformas dos seus atos em sede judicial, mas sempre quando isto porventura ocorrer, devem estar aparelhados e habilitados a poderem utilizar os já aludidos meios instrumentais adequados, para salvaguardar a ação controladora dessas Cortes de Contas.

5. Conclusão

Sem embargo, portanto, de procurar-se aprimorar ainda mais a qualidade da instrução dos processos, no âmbito interno das Cortes de Contas, com vistas a evitar decisões que possam vir a ser acusadas de ilegais e abusivas, causadoras de lesão a direito individual, ou de terem inobservado o devido processo legal e preterido o legítimo direito de defesa, urge que se aprofundem detidos e acurados estudos jurídicos específicos, pelos Tribunais de Contas em conjunto, quanto aos procedimentos hábeis e oportunos, postos à sua disposição, para prevenir ou reprimir descabidas revisões judiciais das suas decisões, ou indevidas interferências do Judiciário no seu regular funcionamento, como também no sentido de buscar limitações constitucionais a tais procedimentos, que possam caracterizar desrespeito ao princípio fundamental da separação e independência dos Poderes Públicos, cuja eventual ocorrência "constitui grave lesão à ordem constitucional" (Ver Desp. STF na SS-773-ES, *in* DJ de 4-8-95, págs. 22.692/693).

Muito obrigado.

ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU

CVM - TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO EM CARGOS EFETIVOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I - Classe I - Plenário

TC-016.401/94-8

Natureza: Embargos de Declaração

Interessados: Eduardo Manhães Ribeiro Gomes, Eliane Christina Florêncio Marques, Maria Inês Duprat Avellar, Maria Luiza Lopes, Marielza Cândida de Freitas, Nilza Pinto Nogueira e Toninai Iwasaki Yamada e Comissão de Valores Mobiliários - CVM

Entidade: Comissão de Valores Mobiliários -CVM

Ementa: Embargos de declaração opostos contra a Decisão TCU Plenário nº 548/97. Conhecimento. Provimento parcial, para sanar obscuridade. Expressa vedação de ordem constitucional e legal impede que os interessados ocupem cargos efetivos sem concurso público. Lei nº 8.112/90, artigo 243, § 2º.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos tempestivamente pela Comissão de Valores Mobiliários e, por intermédio de advogado regularmente constituído, pelos interessados Eduardo Manhães Ribeiro Gomes, Eliane Christina Florêncio Marques, Maria Inês Duprat Avellar, Maria Luiza Lopes, Marielza Cândida de Freitas, Nilza Pinto Nogueira e Toninai Iwasaki Yamada, alegando haver obscuridade, omissão e contradição na Decisão nº 548/97-Plenário, de minha Relatoria, vazada nos seguintes termos:

"8.1. conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos e formalidades constantes nos artigos 212 e 213 do Regimento Interno deste Tribunal, para, rejeitando as razões de justificativa apresentadas pelos membros do Colegiado da CVM, considerar ilegal a transformação em cargos efetivos dos cargos em comissão ocupados por Eduardo Manhães Ribeiro Gomes, Eliane Christina Florêncio Marques, Maria Inês Duprat Avellar, Maria Luiza Lopes, Marielza Cândida de Freitas, Nilza Pinto Nogueira e Toninai Iwasaki Yamada, aprovado na reunião do Colegiado da CVM ocorrida em 27.05.94 (Ata nº 19/94);

8.2. determinar ao Senhor Presidente da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, conforme item IX do artigo 71 da Constituição Federal, que adote, no prazo de quinze (15) dias, as medidas cabíveis para o exato cumprimento do § 2º do artigo 243 da Lei nº 8.112/90, tornando insubsistente referida transformação, permanecendo, assim, a conversão das funções de confiança em cargos em comissão, prevista nesse dispositivo legal;

8.3. determinar à Ciset/MF o acompanhamento das providências tomadas pelo órgão de origem, comunicando a este Tribunal caso não sejam atendidas as determinações;

8.4. dar ciência desta Decisão, com Relatório e Voto que a fundamentam, ao interessado, referenciado no item 3 da presente decisão;

8.5. determinar à 2ª Secex que examine as possíveis implicações da presente decisão nos processos TC 025.023/92-6, TC 025.018/92-2 e TC 025.022/92-0;

8.6. comunicar aos servidores-interessados, por intermédio de seu advogado, a impossibilidade de juntada dos presentes autos aos processos TC 025.023/92-6, TC 025.018/92-2 e TC 025.022/92-0, por força dos princípios da celeridade processual e do devido processo legal e ante inexistência de clara conexão entre os feitos;

8.7. juntar este processo às Contas da Comissão de Valores Mobiliários - CVM referentes ao exercício de 1994;

8.8. cancelar a chancela de sigilo aposta aos autos."

As duas peças recursais contêm várias observações sobre a Decisão embargada e o processo, sem explicitação clara dos vícios presumivelmente existentes.

Delas foi possível extrair, num esforço interpretativo, as formulações a seguir registradas.

Razões apresentadas pela CVM:

- 1) Contradição - alegou a recorrente que "(...) o julgador, para efeito de suspensão dos efeitos da decisão do Colegiado da CVM atacada no presente feito administrativo, não reconhece a "efetivação" dos sete habilitados e em termos de aplicabilidade da decisão TCU anterior já mencionada [de 15.05.90, publicada em 06.06.90] já admite a "efetivação" (fl. 19).
- 2) Omissão - expôs que em nenhum momento vislumbrou "(...) o exame atento das repercussões do mencionado artigo 11 [da Lei nº 8.270/91]" (fl. 19).
- 3) Omissão - aduziu que o "(...) julgador, ao emitir um parecer sobre o mérito da causa, deveria ter se pronunciado forçosamente sobre toda a documentação apensada aos autos, ultrapassando deste modo a declaração equivocada,

permissa venia, exarada pelas Unidades Técnicas de que tais documentos eram somente meras cópias de outros já anexados" (fl. 20).

- 4) Omissão - manifestou a requerente o entendimento de que "Deve (...) o julgador adentrar (...) o exame das *regulae* defendidas ao longo do processo (...). Afinal, elas são os chamados conceitos jurídicos, verdadeiras hipóteses de trabalho, cuja exatidão deve sempre ser constantemente verificada à luz do Direito Positivo vigente à época dos fatos. Os conceitos doutrinários não têm outra finalidade legítima senão exprimir e condensar, em ordem logicamente coerente, a realidade fenomênica do Direito. Assim, a distinção mais de caráter celetista estabelecida entre "função de confiança" e "cargo de livre provimento", com apoio inclusive em abundante Jurisprudência e plenamente aplicável ao caso vertente, ao ser levada em consideração por esse Colendo Tribunal, não logrou conquistar os favores que a sua importância merecia." (fl. 20).
- 5) Omissão - entendeu a recorrente que "Restou desatendida também a distinção doutrinária entre investidura originária e derivada. A primeira categoria se aplica aos estranhos ao serviço público e a segunda diz respeito aos servidores que já mantinham um relacionamento com a Administração e que são passíveis de enquadramento, caso dos habilitados no presente processo." (fls. 20/1).
- 6) Omissão - alegou, ainda, que "(...) sobre a questão da aplicabilidade da anterior Carta Magna à situação funcional dos servidores em tela, permaneceu também silente a decisão que ora se embarga." (fl. 21).
- 7) Omissão - expôs que "(...) fulmina-se no *decisum* a totalidade do ato Colegiado da CVM, emprestando-lhe a natureza de ato eivado de nulidade insanável, sem a prova cabal de existência de desvio de finalidade, abuso de poder ou objeto ilícito." (fl. 21).
- 8) Omissão - argumentou a Autarquia que, "(...) quanto à fundamentação legal, melhor dizem os elementos contidos nos autos, mormente as Resoluções do Conselho Monetário da época", concluindo o pensamento com os seguintes dizeres: "Com relação a sua aplicabilidade, também pouco ou nada se falou no *decisum* embargado, preferindo a autoridade julgadora se amparar em legislação mais recente" (fl. 21).
Expôs, ainda, as seguintes ponderações, não caracterizadas como omissões, contradições ou obscuridades:
 - que os sete servidores habilitados neste processo pertencem ao quadro permanente da Autarquia, situação reconhecida pelo Colegiado da CVM em 1994 por meio do ato administrativo erroneamente denominado de "efetivação" (fls. 18/9);

- que todos os sete foram admitidos sob regime celetista, na vigência da Constituição anterior, e tiveram direito a promoções por antigüidade e merecimento (fl. 19);
- que foi atribuído "(...) relevo descabido a uma simples erronia, qual seja a "efetivação" dos sete habilitados, quando a manifestação colegiada da CVM pretendia apenas o reconhecimento de uma situação fática, muito bem consolidada sob o manto de legislação específica, como se demonstrou à farta nos autos do processo" (fls. 19/20);
- que o multicitado ato de efetivação dos servidores é de natureza apenas declaratória (fl. 21).

Razões apresentadas pelos interessados:

- 9) Omissão - manifestaram-se os sete servidores no sentido de ter havido omissão "(...) quanto ao exame e deliberação expressa, a respeito das razões de justificativa apresentadas pelos próprios interessados habilitados nos autos." (fls. 2/3).
 - 10) Contradição - expressaram que "O aludido voto, ao referir-se ao pedido de aplicação da Decisão TCU de 15-5-90, afastou a sua incidência, ao fundamento de que as efetivações ocorreram a 25-7-94, bem depois de 6-6-90. Isto, ainda com a devida vênia, contradiz com afirmação anterior, de que a contratação originária, feita na vigência da Lei nº 6.385/76, deveria ter sido precedida de concurso público." (fls. 3/4).
 - 11) Omissão - aventaram os interessados que "No mencionado voto, são feitas remissões a pronunciamentos do órgão central do sistema de Pessoal, contrários aos recorrentes, mas não se considerou o que citaram na sua petição inicial, a eles bem mais favorável (cfr. fls. 10, item 4, da Nota Técnica DRH/SAF, constante do Proc. CVM nº 93/1868, anexado aos autos por cópia)." (fl. 5).
 - 12) Obscuridade - asseveraram, ainda, dando a entender que avistaram obscuridade na Decisão recorrida: "A transformação das funções de confiança em cargos comissionados, como tal determinado no item 8.2 da indigitada Decisão TCU nº 548/97, não impede de ficarem mantidos os requerentes em cargos efetivos, correspondentes aos exercidos de jan/91 a fev/92, e nessa situação serem ocupantes dos "DAS" respectivos." (fl. 6).
 - 13) Omissão - alegaram, finalmente, que "(...) os empregos dos ora embargantes, transformados em cargos efetivos, a partir de 1-1-91, eram posicionados em classes, padrões e níveis diferenciados, no Quadro de Pessoal da CVM, constituindo diversas carreiras, circunstância essa provada nos autos e não considerada na Decisão TCU ora embargada." (fl. 6).
- Além desses tópicos, os recorrentes expressaram as seguintes formulações:

- que teria ocorrido cerceamento de defesa com o indeferimento da solicitação de juntada dos processos TC-025.023/92, TC-025.018/92 e TC-025.022/92 a este, "(...) porquanto neles existem elementos concorrentes com as razões deduzidas pelos ora embargantes." (fl. 5);
- que "(...) não houve concurso público, mas a seleção obedeceu criterioso recrutamento formal" (fl. 4);
- que "A informação obtida no Sistema SIAPE não traduz uma realidade fática, por ser manifestamente equivocada, contrapondo-se às declarações funcionais juntadas aos autos pelos requerentes, que discriminam as parcelas componentes da sua remuneração, com 'vencimento' do cargo efetivo, 'adicional' por tempo de serviço e gratificação de 'função'." (fl. 4);
- que a situação dos recorrentes era a disciplinada no § 1º do artigo 243 da Lei nº 8.112/90, e tiveram seus cargos efetivos indevidamente transformados em comissionados, em fevereiro de 1992, tendo eles então recorrido desse ato e, tendo seu recurso sido provido, foi, em consequência, prolatada a Decisão CVM de 25-5-94, que restabeleceu a antiga situação, vigorante entre janeiro de 1991 e março de 1992 (fls. 4/5). É o relatório.

VOTO

O recurso deve ser conhecido, por preencher o requisito de admissibilidade expresso no artigo 231 do Regimento Interno deste Tribunal.

Não tendo sido especificados com clareza, nas peças recursais, as omissões, contradições ou obscuridades que os recorrentes entendem existir na Decisão hostilizada - em que pese o brilhantismo de que se revestem -, entendo que poderia ser negado provimento aos recursos, por não terem sido especificados os vícios, pois não basta nessa limitada via recursal expor irresignação, é preciso apontar os pontos carecedores de reestudo.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal oferece-nos a seguinte diretriz, contida no Voto vencedor proferido pelo eminente Ministro Alfredo Buzaid no julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 93.235-RJ:

"(...) o que postulam os embargantes não é que o Supremo Tribunal Federal dirima dúvidas ou contradições, que na verdade, não existem no v. acórdão, mas sim que responda a um questionário sobre meros pontos de fato. Os embargos de declaração não se prestam, todavia, a essa finalidade. Impunha-se aos embargantes especificar os pontos de contradição e de omissão no v. acórdão, o que não fizeram." (In RTJ 103/276 - grifei).

Como se vê, há entendimento no âmbito da Suprema Corte brasileira acerca da obrigatoriedade, em petição de embargos declaratórios, da especificação dos pontos recorridos.

Contudo, excepcionalmente, em homenagem ao princípio da ampla defesa, em razão da importância da matéria e da repercussão do *decisum* sobre a situação profissional dos funcionários envolvidos, passarei à análise do mérito, seguindo a esquematização apresentada no Relatório.

- 1) Contradição - alegou a CVM que "(...) o julgador, para efeito de suspensão dos efeitos da decisão do Colegiado da CVM atacada no presente feito administrativo, não reconhece a "efetivação" dos sete habilitados e em termos de aplicabilidade da decisão TCU anterior já mencionada [de 16.05.90, publicada em 06.06.90] já admite a "efetivação" (fl. 19).

Não vislumbro, nessa argumentação, contradição "(...) da Decisão recorrida", conforme disciplina o artigo 235 do Regimento Interno desta Corte, ou seja, contradição interna, inexistindo, portanto, oportunidade ao provimento dos embargos quanto a esse item, parecendo-me oportuno reproduzir, por esclarecedora e exemplificativa, ementa de Acórdão prolatado no âmbito do TJDF, que espanca com brevidade a questão processual ora aduzida:

"Não há contradição de molde a ensejar fundamento para embargos de declaração entre o teor do acórdão e o que se decidiu noutro acórdão, ao abordar o mesmo tema. A contradição há de constar do mesmo acórdão." (*In* RF 315/202).

Julgo oportuno, ainda, lembrar que aludida Decisão TCU de 16.5.90 não admite "efetivação", apenas estabelece, dentre outros, o entendimento de que as entidades integrantes da administração pública estão sujeitas à exigência de concurso público contida no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, sendo originada de requerimento relativo a entidades paraestatais - empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público -, e não a autarquias, conforme Diário Oficial da União de 6.6.90, página 10.836.

Nego provimento.

- 2) Omissão - expôs que em nenhum momento vislumbrou "(...) o exame atento das repercussões do mencionado artigo 11 [da Lei nº 8.270/91]" (fl. 19).

Entendo, *data venia*, que mencionada repercussão está expressa no *decisum* hostilizado e, como a embargante não precisou exatamente qual seria a omissão, nego provimento.

- 3) Omissão - aduziu que o "(...) julgador, ao emitir um parecer sobre o mérito da causa, deveria ter se pronunciado forçosamente sobre toda a documentação apensada aos autos, ultrapassando deste modo a declaração equivocada, permissa venia, exarada pelas Unidades Técnicas de que tais documentos eram somente meras cópias de outros já anexados" (fl. 20).

Manifestaram-se também, os sete servidores, no sentido de ter havido omissão "(...) quanto ao exame e deliberação expressa, a respeito das razões de justificativa apresentadas pelos próprios interessados habilitados nos autos." (fls. 2/3).

Os embargantes deveriam ter apontado exatamente qual teria sido a omissão, de modo a propiciar o fornecimento de maiores esclarecimentos, se necessário.

Entendo que também aqui inexistiu omissão pois, conforme expressei no Voto embargado, "13. O requerimento (...) não contém informe sobre aprovação dos interessados em concurso público, necessária, como visto, para preenchimento de emprego efetivo na autarquia, na época das contratações dos mencionados funcionários, e não demonstra a vinculação entre o adicional por tempo de serviço ou a promoção com o emprego efetivo, com o efeito pretendido." (fl. 509).

Nego provimento.

- 4) Omissão - manifestou a requerente o entendimento de que "Deve (...) o julgador adentrar (...) o exame das regulae defendidas ao longo do processo (...). Afinal, elas são os chamados conceitos jurídicos, verdadeiras hipóteses de trabalho, cuja exatidão deve sempre ser constantemente verificada à luz do Direito Positivo vigente à época dos fatos. Os conceitos doutrinários não têm outra finalidade legítima senão exprimir e condensar, em ordem logicamente coerente, a realidade fenomênica do Direito. Assim, a distinção mais de caráter celetista estabelecida entre "função de confiança" e "cargo de livre provimento", com apoio inclusive em abundante Jurisprudência e plenamente aplicável ao caso vertente, ao ser levada em consideração por esse Colendo Tribunal, não logrou conquistar os favores que a sua importância merecia." (fl. 20).

Incabível em embargos declaratórios apreciação de juízo de valor desenvolvido pela parte a respeito do entendimento esposado pelo julgador, que possui liberdade para formar sua convicção, desde que fundamentada — princípio da persuasão racional do juiz.

Não tendo a Autarquia se desincumbido da identificação da pretendida omissão, nego provimento.

- 5) Omissão - entendeu a recorrente que "Restou desatendida também a distinção doutrinária entre investidura originária e derivada. A primeira categoria se aplica aos estranhos ao serviço público e a segunda diz respeito aos servidores que já mantinham um relacionamento com a Administração e que são passíveis de enquadramento, caso dos habilitados no presente processo." (fls. 20/1).

A discussão sobre a viabilidade de nomeação em cargo efetivo sem concurso público não pode ocorrer na apertada trilha dos embargos declaratórios.

A fundamentação do *decisum* embargado aponta exaustivamente para a necessidade do certame, não ocorrendo, portanto, nenhuma omissão.

Nego provimento.

- 6) Omissão - alegou, ainda, que "(...) sobre a questão da aplicabilidade da anterior Carta Magna à situação funcional dos servidores em tela, permaneceu também silente a decisão que ora se embarga." (fl. 21).

Não tendo sido apontada a repercussão da citada aplicabilidade no caso vertente, não há como comentá-la.

Nego provimento.

- 7) Omissão - expôs que "(...) fulmina-se no *decisum* a totalidade do ato Colegiado da CVM, emprestando-lhe a natureza de ato eivado de nulidade insanável, sem a prova cabal de existência de desvio de finalidade, abuso de poder ou objeto ilícito." (fl. 21).

Entendo que inexistente omissão também quanto a este tópico, pois trata-se de caso de investidura em cargo efetivo sem concurso público, conforme fundamentação constante na Decisão ora embargada.

Nego provimento.

- 8) Omissão - argumentou a Autarquia que, "(...) quanto à fundamentação legal, melhor dizem os elementos contidos nos autos, mormente as Resoluções do Conselho Monetário da época", concluindo o pensamento com os seguintes dizeres: "Com relação a sua aplicabilidade, também pouco ou nada se falou no *decisum* embargado, preferindo a autoridade julgadora se amparar em legislação mais recente" (fl. 21).

O entendimento do julgador relativamente à base legal adequada ao caso não significa, *data venia*, omissão.

Nego provimento.

- 10) Contradição - expressaram que "O aludido voto, ao referir-se ao pedido de aplicação da Decisão TCU de 15-5-90, afastou a sua incidência, ao fundamento de que as efetivações ocorreram a 25-7-94, bem depois de 6-6-90. Isto, ainda com a devida vênia, contradiz com afirmação anterior, de que a contratação originária, feita na vigência da Lei nº 6.385/76, deveria ter sido precedida de concurso público." (fls. 3/4).

Inexiste contradição, pois são duas afirmações diferentes.

Uma, a assertiva contida no Relatório da Decisão ora embargada, de que "(...) se os servidores entraram na CVM sem concurso público, significa que só podem ter sido designados para exercer função de confiança" (fl. 501).

Ou seja, uma conseqüência direta do § 4º do artigo 6º da Lei nº 6.385/76, que estabelece: "O quadro permanente de pessoal da Comissão será constituído de empregos regidos pela legislação trabalhista, cujo provimento, excetuadas as funções de confiança, será feito mediante concurso público".

Segundo o contido no § 2º do artigo 243 da Lei nº 8.112/90, as funções de confiança foram transformadas em cargos em comissão.

Assim, a primeira afirmação é que, não tendo os interessados sido selecionados por concurso público, eram, necessariamente, detentores de funções de confiança, transformadas posteriormente em cargos em comissão.

A segunda assertiva é no sentido de terem sido os interessados empossados em 1994 em cargos efetivos, sem concurso público, enquanto mencionada Decisão deste Tribunal, que fixou entendimento da necessidade de concurso para ingresso na Administração Indireta, por força do contido no item II do artigo 37 da Constituição Federal, é bem anterior, ou seja, 1990.

Não há, pois, contradição, porque as duas afirmações são compatíveis entre si — os sete interessados detinham funções de confiança, transformadas pela Lei nº 8.112/90 em cargos em comissão, e foram admitidos em cargos efetivos da Autarquia em 1994, sem concurso público, o que não é possível desde entendimento firmado na citada Decisão desta Corte, publicada em 6.6.90.

Nego provimento.

- 11) Omissão - aventaram os interessados que "No mencionado voto, são feitas remissões a pronunciamentos do órgão central do sistema de Pessoal, contrários aos recorrentes, mas não se considerou o que citaram na sua petição inicial, a eles bem mais favorável (cfr. fls. 10, item 4, da Nota Técnica DRH/SAF, constante do Proc. CVM nº 93/1868, anexado aos autos por cópia)." (fl. 5).

Não foi, também aqui, apontado o pretendido vício da Decisão, pois referido documento não diz respeito aos sete interessados, parecendo-me oportuno transcrever ensinamento da Dra. Sonia Marcia Hase de Almeida Baptista, grafado com os seguintes dizeres:

"Os embargos de declaração (...) são recurso de fundamentação vinculada, pois o recorrente precisa invocar o vício da decisão (omissão, contradição e obscuridade), para que o recurso caiba; e precisa demonstrar-lhe a efetiva ocorrência na espécie, para que o recurso proceda. Nesse sentido, a tipicidade do vício é, pois, pressuposto do cabimento do recurso, se o vício for típico, o juiz não conhecerá daquele. A existência real do vício é pressuposto de procedência do recurso, se o vício, típico embora, não existir, o juiz ou o tribunal conhecerá do pedido, mas lhe negará provimento." (In "Dos embargos de declaração", S. Paulo, RT, 1991, p. 106).

Nego provimento.

- 12) Obscuridade - asseveraram, ainda, dando a entender que avistaram obscuridade na Decisão recorrida: "A transformação das funções de confiança em cargos comissionados, como tal determinado no item 8.2 da indigitada Decisão TCU nº 548/97, não impede de ficarem mantidos os requerentes em cargos efetivos, correspondentes aos exercidos de jan/91 a fev/92, e nessa situação serem ocupantes dos "DAS" respectivos." (fl. 6).

Dou provimento aos embargos no tocante à obscuridade apontada nesse tópico, ante a possibilidade de existência de dupla interpretação no *decisum* hostilizado.

Parece-me que a obscuridade nasceu no momento em que foi dito, no item 8.2 da Decisão embargada, que fosse tornada "(...) insubsistente referida transformação (...)", que poderia gerar o entendimento de uma contradição, pois, ao mesmo tempo que foi declarada a aplicação ao caso vertente do § 2º do artigo 243 da Lei nº 8.112/90, foi também determinada a insubsistência da "(...) referida transformação (...)".

Ocorre que, quando houve determinação no sentido de ser tornada "(...) insubsistente referida transformação (...)", referi-me à transformação prevista no item 8.1 da Decisão recorrida, que considerou ilegal a transformação em cargos efetivos dos cargos em comissão, até porque concluí o tópico 8.2 reafirmando a permanência da conversão das funções de confiança em cargos em comissão, que é o que estabelece o multicitado § 2º.

Esclareço, por conseguinte, que não foi determinado no item 8.2 da Decisão recorrida que funções de confiança fossem transformadas em cargos comissionados, como alegam os embargantes; apenas foi determinado o exato cumprimento do § 2º do artigo 243 da Lei nº 8.112/90, ou seja, que permaneça a conversão das funções de confiança em cargos em comissão, ocorrida por ocasião da implantação do regime jurídico único, conversão essa prevista nesse § 2º, que reza:

"Art. 243

.....

§ 2º As funções de confiança exercidas por pessoas não integrantes de tabela permanente ou entidade onde têm exercício ficam transformadas em cargos em comissão (...)".

Assim, é equivocada a interpretação dos recorrentes de que poderiam eles permanecer ocupando cargos efetivos, pois a Decisão nº 548/97-Plenário diz exatamente o contrário, ou seja, que não podem eles ocupar cargos dessa natureza, pois a transformação, sem concurso público, de cargos em comissão em efetivos, foi declarada ilegal por esta Corte (item 8.1 da referida Decisão).

- 13) Omissão - alegaram, finalmente, que "(...) os empregos dos ora embargantes, transformados em cargos efetivos, a partir de 1-1-91, eram posicionados em classes, padrões e níveis diferenciados, no Quadro de Pessoal da CVM, constituindo diversas carreiras, circunstância essa provada nos autos e não considerada na Decisão TCU ora embargada." (fl. 6).

Essa circunstância foi considerada na Decisão ora embargada, ao reconhecer-se que é realmente uma situação peculiar, de cargo em comissão estar formatado com promoções, conforme fundamentado no Voto dessa Decisão, que asseverou que "O requerimento subscrito pelo nobre defensor dos funcionários (...) não

demonstra a vinculação entre (...) a promoção com o emprego efetivo, com o efeito pretendido" (fl. 509).

Inexistindo omissão, nego provimento.

Cabe ressaltar que o recurso "embargos de declaração" presta-se apenas ao esclarecimento de Decisão ou Acórdão que o recorrente entenda maculado por omissão, obscuridade ou contradição, não possuindo, em regra, efeito modificativo, nem sendo possível, nessa estreita via recursal, reexame da matéria, que poderá ser buscado no recurso cabível a esse fim.

Mesmo não vislumbrando essa tríplice condição nos demais aspectos aventados nas peças recursais, passo a comentá-los, para suprir eventuais omissões, contradições ou obscuridades não expressamente apontadas pelos recorrentes, em homenagem ao princípio da ampla defesa.

- I- O basilar princípio do devido processo legal orienta-nos no sentido da obrigatoriedade do cumprimento das normas processuais vigentes, sendo então vedada a juntada de processos sem justificativa, válida.

No caso presente, entendo que não existe conexão entre os feitos, pois não vislumbro coincidência entre as partes, causas de pedir nem pedidos.

Mesmo sem aparente conexão entre os processos, foi determinado à 2ª Secex (item 8.5 da Decisão embargada) o exame das possíveis implicações dessa Decisão nos mencionados feitos, em atenção à informação apresentada pelos interessados, para que seja concretizada integralmente a competência constitucional desta Corte.

Parece-me que a lição da lavra do professor Francisco Antonio de Oliveira, a seguir reproduzida, retrata o entendimento correto a respeito do tema:

"Ensinam os doutos que direito é bom senso. E bom senso é equilíbrio e é a busca do razoável. E o processo, como meio instrumental da jurisdição, deve ser simples, sem filigranas, objetivo e célere. Para Dinamarco, "O Processo Civil moderno quer ser um processo de resultados, não um processo de conceitos ou de filigranas". O processo deve deixar o procedimento fluir sem obstáculos para que atinja o seu objetivo o mais breve possível." (In "Alterações do CPC - aspectos processuais trabalhistas e civis, S. Paulo, RT, 1997, p. 146).

- II - Quanto ao alegado cerceamento de defesa, em relação ao item 8.6 da Decisão embargada, entendo não ter ocorrido, pois os recorrentes apenas haviam afirmado vagamente que três processos poderiam conter informações a seu favor, solicitando juntada deles a este, sem requerer vista nem anexar quaisquer expedientes neles contidos.
- III - Sobre outra alegação recursal, acerca da natureza declaratória do ato de efetivação dos interessados — ato esse que deu causa à denúncia ora apreciada —, entendo que não pode ser analisada em sede de embargos de declaração,

por não ter sido apontada a esse respeito nenhuma omissão, contradição ou obscuridade.

IV - Em relação à alegada divergência entre os dados consultados no Sistema SIAPE e a realidade fática, é matéria que exige prova, não podendo, portanto, ser apreciada em recurso de embargos declaratórios, que apenas se presta a esclarecimentos sobre a Decisão recorrida.

V - A respeito da pretendida incidência do § 1º do artigo 243 da Lei nº 8.112/90 no presente caso, também agitada na peça recursal, não encontrei nos autos, após minucioso exame, nenhum documento que comprove o almejado enquadramento dos sete servidores em cargos efetivos por ocasião da implantação do regime jurídico único, daí porque entendo inexistir omissão também quanto a essa questão.

Assim, VOTO no sentido de que este Colegiado Pleno adote a decisão que ora submeto à sua deliberação.

DECISÃO Nº 665/97 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC 016.401/94-8
2. Classe de Assunto: I - Embargos de declaração opostos contra decisão proferida em processo de denúncia
3. Interessados: Eduardo Manhães Ribeiro Gomes, Eliane Christina Florêncio Marques, Maria Inês Duprat Avellar, Maria Luiza Lopes, Marielza Cândida de Freitas, Nilza Pinto Nogueira e Toninai Iwasaki Yamada e Comissão de Valores Mobiliários - CVM
4. Entidade: Comissão de Valores Mobiliários - CVM
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: Não atuou
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE dar provimento parcial aos embargos declaratórios, para suprir eventual obscuridade na Decisão nº 548/97-Plenário, esclarecendo então que não foi determinado no item 8.2 da Decisão recorrida que funções de confiança fossem transformadas em cargos comissionados, tendo sido apenas determinado o exato cumprimento do § 2º do artigo 243 da Lei nº 8.112/90, ou seja, que permaneça a conversão das funções de confiança em cargos em comissão ocorrida por ocasião da implantação do regime jurídico único, não podendo os interessados, portanto, permanecer nos cargos efetivos, pois a transformação, sem concurso público, de cargos em comissão em efetivos, foi declarada ilegal por esta Corte (item 8.1 da Decisão embargada).
9. Ata nº 39/97 - Plenário
10. Data da Sessão: 08.10.1997 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (na Presidência), Humberto Guimarães Souto (Relator), Bento José Bugarin e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Iram Saraiva
na Presidência

HumbertoGuimarães Souto
Ministro-Relator

1. Publicado no DOU de 20.10.97.

MEX - CONCESSÃO DE PENSÃO COM BASE EM JUSTIFICAÇÃO JUDICIAL FUNDADA EM DOCUMENTOS FALSOS

Denúncia

Ministro-Relator Iram Saraiva

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-004.612/83-3 e TC-006.669/96-4 (Sigiloso)

Natureza: Denúncia

Órgão: Ministério do Exército - Diretoria de Inativos e Pensionistas/DIP/Mex

Interessada: Zilda Pereira de Abreu

Ementa: Denúncia relativa a justificação judicial acolhida por este Tribunal, baseada em depoimentos falsos. Conhecimento. Procedência. Aplicação da Súmula nº 183. Determinações.

RELATÓRIO

Examina-se nesta oportunidade denúncia formulada pela Sra. Zilda Pereira de Abreu, beneficiária da pensão instituída pelo ex-militar Moacir Pereira de Abreu, sobre irregularidades no processo administrativo (TC-004.612/83-3), no que tange à habilitação de uma empregada doméstica como companheira do seu pai, com base em justificação judicial fundada em documentos falsos.

2. A Sra. Zilda apresentou cópias de comprovantes de desconto para o INSS, como doméstica, cópias de contracheques e de cartas enviadas pelo seu pai, além de uma argumentação bastante contundente, apontando contradições existentes nos depoimentos oferecidos pelas testemunhas na Justificação Judicial, objetivando, com tudo isso, demonstrar que a Sra. Elzenira Fátima da Silva era apenas empregada de seu pai.

3. Considerando que a peça denunciatória logrou demonstrar que há indícios de que esta Corte de Contas baseou sua decisão em uma justificação judicial fundada em argumentos falsos, determinei a apuração dos fatos denunciados para que este Tribunal cumpra a sua função constitucional de zelar pela legalidade da concessão de pensões.

4. A 2ª Secex, em minudente instrução, resume e realiza análise dos fatos que se seguem, nos seguintes termos:

"Cuida o presente processo de conflito de provas produzidas mediante documentos apresentados por Zilda Pereira de Abreu e Elzenira Fátima da Silva. Esta última, alegando a condição de companheira do *de cujus*, que era pai da Interessada, obteve reconhecimento do direito a 50% da pensão militar,

objeto do processo TC-004.612/83-3, instituída por Moacir Pereira de Abreu, ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira, reformado como Segundo Sargento do Exército.

2. O Exmo. Ministro Relator, Sr. Iram Saraiva, no Despacho de fls. 81/84, determinou que fosse promovida diligência para '*audiência da Sra. Elzenira Fátima da Silva, por intermédio da DIP/Mex, acerca dos fatos alegados pela denunciante*', orientando, preliminarmente, que o '*órgão de origem solicite a Carteira de Trabalho e Previdência Social da Sra. Elzenira, com intuito de tirar cópia do que for pertinente, posto que tal documento poderá consolidar a sua vinculação laboral com o pai da denunciante*'.

3. O Ministério do Exército, atendendo prontamente o que fora diligenciado mediante o Ofício 1.160/GAB, de 03/06/96 (fls. 85), enviou a esta Corte os documentos de fls. 87/89 e 91, onde consta que, ouvida a Denunciada, esta respondeu que o quanto foi '*alegado pela denunciante não corresponde a verdade, pois não há qualquer documento que comprove ter sido empregada doméstica de Moacir Pereira de Abreu, e nunca possuiu CTPS; que mesmo antes de conhecer o Senhor Moacir Pereira de Abreu pagava a contribuição de autônoma do INSS*'.

4. No entanto, a Denunciante apresentou, às fls. 35/44, cópias das segundas vias dos comprovantes de recolhimento das contribuições para o INSS, relativas às parcelas de responsabilidade do empregador, referentes ao período de novembro/74 a outubro/78, em nome de Elzenira Fátima da Silva (fls. 35/39 e 40/45), na condição de 'empregado doméstico' (fl. 35), embora a Denunciada tenha respondido, no Termo de Perguntas à Justificante (fl. 88), que não era remunerada com salário. Tais recibos, geram a presunção de que os recolhimentos foram, de fato, efetuados pelo empregador.

5. Por outro lado, há contradição nas declarações da Sra. Elzenira quando, no processo de justificação judicial, afirmou que o tempo de convivência em concubinato com o Instituidor fora de oito anos (fls. 23, item 2), enquanto que, na justificação de fl. 88, declara ter sido de aproximadamente seis anos esse mesmo tempo de convívio, evidenciando uma diferença de dois anos.

6. Em oposição aos fatos acima narrados, a Sra. Elzenira apresentou cópia da Carteira de Beneficiário do Inamps, em que consta sua condição de companheira pensionista do Sr. Moacir (fl 89), sem que seja possível precisar a data de emissão do documento, mas tão-somente a sua validade - maio/90. Forçoso cogitar que a referida Carteira pode ter sido emitida após a justificação judicial (novembro de 1981 - fl. 27) e a vista desta.

7. O segundo documento, juntado pela DIP/Mex à f. 91, embora nada acrescente ao mérito da questão, comprova que o Capitão Reformado do Exército Arnaldo José Vargas, conquanto tenha firmado o Atestado de fl. 48, declarando a

inexistência de pagamentos correspondentes a pensão, proventos, de disponibilidade ou de aposentadoria, e vencimentos de cargo público, em favor de Elzenira, na verdade, não conhecia a situação do Instituidor ou da suposta companheira e dela teria tido notícias apenas por intermédio do outro signatário do referido Atestado, Genaro Tavares Marciano, o qual já faleceu.

8. Após o atendimento da diligência, pelo Ministério do Exército, a Sra. Zilda trouxe aos autos documento que denominou 'Razões Finais', no qual reitera e acrescenta, em resumo, que:

8.1. em março de 1980, foi-lhe atribuída, integralmente, a pensão militar deixada por seu pai (Título de Pensão Militar nº 233/80);

8.2. apenas em 1995, tomou conhecimento de que, desde 1988, a aludida pensão estava sendo dividida com a Sra. Elzenira Fátima da Silva, situação da qual não se deu conta *'em virtude da inflação que reinava em 1988, com aumentos mensais'* e que, em momento algum, lhe foi comunicada pelo Ministério do Exército *'em flagrante desrespeito a Carta Magna, que, sem seu art. 153, parágrafo 21, assegura o direito ao contraditório e ampla defesa'*.

8.3. a Sra. Elzenira Fátima da Silva foi inscrita no INSS, na categoria de 'empregado doméstico', conforme comprovam as certidões que junta, nas quais se verifica, também, os recolhimentos das contribuições relativas ao período de novembro de 1974 a dezembro de 1982, demonstrando, inclusive, que a referida Senhora permaneceu na qualidade de empregada doméstica, em outro local, após a morte do Instituidor, ocorrida em 16/01/80;

8.4. o Sr. Moacir Pereira de Abreu não poderia ter conhecido a Sra. Elzenira em Itaguaí, no ano de 1971, pois, até dezembro daquele ano residira no Estado de Minas Gerais, sem jamais ter estado naquela Cidade;

8.5. a Sra. Elzenira Fátima da Silva é portadora da CTPS nº 94.985, série 390, como prova a certidão expedida pelo INSS (fl. 110).

9. Juntou, ainda, diversos documentos, dentre os quais cabe destacar:

9.1. Declaração de Beneficiários firmada por seu pai perante o Diretor de Contabilidade do Exército;

9.2. Recibo de Entrega de Declaração de Rendimentos de seu pai relativo ao exercício de 1972 (ano-base 1971) para comprovar que este residia em Divinópolis naquele ano;

9.3. Formulário para Indicação e Documento de Habilitação de beneficiários da Caixa de Pecúlio dos Militares (Capemi) onde constam apenas seu próprio nome e o de seu irmão (Edson Pereira de Abreu), comprovando que a Sra. Elzenira, ao contrário do que declarou em seu depoimento de fls. 87/88), não

foi indicada nem habilitada, perante aquela Caixa, como beneficiária do *de cujus*;

9.4. declaração firmada por Edson Pereira de Abreu (irmão da Denunciante), com firma reconhecida, de que *'jamaís teve conhecimento de qualquer relacionamento íntimo-marital entre a Senhora Elzenira Fátima da Silva e seu pai Moacir Pereira de Abreu e confirma que a aludida senhora era empregada doméstica, que recebia salário'*;

9.5. Comprovante de Inscrição de Empregado Doméstico da Sra. Elzenira Fátima da Silva e relação dos recolhimentos e respectivas competências nos períodos de 11/74 a 10/78 e 05/79 a 12/82, ambos expedidos pelo INSS;

9.6. Declaração firmada por Francisco Pereira de Alvarenga, com firma reconhecida, de que *'conheceu e foi amigo de Moacir Pereira de Abreu freqüentando sua residência no Rio de Janeiro, e que o mesmo era viúvo e jamais teve companhia'* e, ainda, que *'conheceu Elzenira Fátima da Silva, como empregada doméstica de Moacir Pereira de Abreu, desconhecendo qualquer relacionamento íntimo entre ambos e confirmando que a senhora Elzenira Fátima da Silva recebia salário e possuía registro na carteira de trabalho na condição de Doméstica'*.

10. Alguns pontos devem ser considerados, em que pese a fragilidade documental probatória:

10.1. A Sra. Elzenira alega que não era remunerada e que efetuava recolhimentos previdenciários na qualidade de autônoma, mas a Sra. Zilda apresenta recibos e certidões do INSS que demonstram a inscrição da primeira como empregada doméstica e os recolhimentos correspondentes, nos períodos de 11/74 a 10/78 e 05/79 a 12/82, embora não se possa precisar a identidade do empregador que efetuou os recolhimentos, é certo que as vias que lhe cabem dos respectivos recibos se encontram em poder da Sra. Zilda.

10.2. As contradições da Sra. Elzenira, quanto ao período em que teria havido o convívio em concubinato. Observe-se que, além da contradição relativa ao tempo de convívio, declarou não se lembrar dos nomes das empregadas diaristas, nem do período em que recolheu ao INSS como autônoma e, tampouco apresentou qualquer documento válido ou sequer indício de prova de que fora incluída como beneficiária do Instituidor junto à Capemi (fls. 87/88), declaração que se revelou inverídica, ante o Documento de Habilitação de fl. 107. Não cabe, aqui, cogitar as razões dessas contradições, nem mesmo se foram propositais, o fato é que a omissão de informações coerentes fortalece a inverossimilhanças das declarações prestadas.

10.3. Em contrapartida, a Sra. Zilda trouxe aos autos documentos que, à generalidade, constituem indícios capazes de infirmar tudo quanto foi declarado pela Sra. Elzenira, sobretudo quanto a sua situação perante o INSS

e a Capemi. Nesse particular, não é temerário afirmar que foram falsas as declarações de que recolhia contribuições à Previdência na condição de autônoma, por volta de 1976, e de que foi indicada como beneficiária do Sr. Moacir, junto à Caixa de Pecúlio dos Militares (fl. 87).

11. Por outro lado, acolhendo as alegações apresentadas pela Denunciante e caminhando *pari passu* com a remansosa jurisprudência desta Corte, no que tange aos efeitos da Justificação Judicial, entendemos que lhe poderá assistir razão, porquanto reza a Súmula 107:

'Admite-se a justificação judicial, como prova do tempo de serviço, tão somente em caráter subsidiário ou complementar a começo razoável de prova por escrito e desde que evidenciada a impossibilidade de obtenção de certidão expedida pelos órgãos próprios, à vista dos assentamentos individuais do servidor e da respectiva ficha financeira.'

12. Note-se que, no caso em tela, a referida justificação, enquanto passível de presunção *juris tantum*, não se apresenta em caráter subsidiário ou complementar, mas absoluto, o que vai de encontro ao enunciado acima e à própria natureza das justificações judiciais.

13. Ademais, as provas que deveriam estear dita justificação revestem capacidade probatória duvidosa, não só por serem exclusivamente testemunhais, sem oportunidade de contradita no curso do processo judicial em que foram produzidas, mas, também, pela superficialidade e inconsistência de seu conteúdo (fl. 26), mormente quando cotejado com o depoimento da Sra. Elzenira, perante o Ministério do Exército, e com as demais informações e documentos trazidos a estes autos.

14. Por todo o exposto e tendo em vista o que dispõe a Súmula acima transcrita, pode-se concluir que a Sra. Zilda Pereira de Abreu logrou comprovar que a Sra. Elzenira Fátima da Silva simulou a condição de companheira do Instituidor. Conseqüentemente, não faz jus à pensão que lhe foi deferida pelo Ministério do Exército com base em justificação judicial obtida mediante má-fé, configurando-se, ademais, situação à qual se pode aplicar o disposto na Súmula 183 desta Corte, que dispõe, *verbis*:

'Se devidamente comprovada a falsidade de documentos que serviram de base ao deferimento da aposentadoria, reforma ou pensão, torna-se nulo, de pleno direito, o ato concessório, cancelando-se, em consequência, a juízo do Tribunal de Contas, o registro por ele determinado.'

15. Assim, submetemos o assunto à consideração superior, sugerindo que os presentes autos sejam encaminhados ao Ministro Relator Exmo. Sr. Iram Saraiva, opinando pelo acatamento da Presente Denúncia, para que seja determinada, ao Ministério do Exército, a exclusão da Sra. Elzenira Fátima da Silva da condição de beneficiária da pensão instituída por Moacir Pereira

de Abreu, devendo, também, ser por ela restituídos os valores indevidamente recebidos, para ressarcimento à Sra. Zilda Pereira de Abreu."

5. O Ministério Público, representado nestes autos pela Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, emitiu parecer, cujo teor passo a transcrever em parte:

"5. Com efeito, a justificação judicial apresentada pela Sra. Elzenira Fátima da Silva não se faz acompanhar de documentação comprobatória de sua condição de companheira do *de cujos*. Por outro lado, os argumentos e documentos apresentados pela denunciante, mormente os recibos relativos aos recolhimentos em favor do INSS, demonstram a existência do vínculo empregatício entre o falecido e a Sra. Elzenira, lançando por terra a argumentação dessa última, no sentido de que recolhia na qualidade de autônoma, pois se assim fosse, tais recibos estariam em sua posse. Além do mais, não há qualquer manifestação do instituidor que possa induzir a existência da relação concubinária alegada.

6. Parece-nos, assim, que a Decisão desta Corte que considerou legal a inclusão da Sra. Elzenira como beneficiária de 50% da pensão militar deixada pelo Sr. Moacir Pereira de Abreu foi baseada em elementos frágeis de convicção. Em parte, o desfecho daquele processo deveu-se à ausência de cientificação, à então única beneficiária da pensão, do requerimento de inclusão formulado pela Sra. Elzenira Fátima da Silva. Assim, parece-nos perfeitamente aplicável a Súmula 183 desta Corte, com o que certamente estar-se-á restabelecendo a almejada justiça.

7. *Ex positis*, por tudo o que consta dos autos, especialmente da minuciosa análise realizada pela zelosa 2ª Secex, o Ministério Público endossa a proposta de encaminhamento sugerida pelo digno titular daquela Secretaria (fl. 119)".

É o Relatório.

VOTO

De início, impende esclarecer aos eminentes pares que, tendo em vista que a denúncia em exame foi formulada por uma beneficiária da pensão instituída pelo Sr. Moacir Pereira de Abreu contra a outra beneficiária; considerando que peça denunciatória foi autuada em 23.5.96, anterior, portanto, à vigência da Resolução nº 077, de 4.12.1996; e, considerando, ainda, que a Sra. Elzenira já tomou conhecimento dos fatos denunciados, haja vista o "Termo de Perguntas à Justificante" formulado pelo Ministério do Exército; considero desnecessário, no presente caso, resguardar o sigilo da denunciante, de acordo com o art. 35 da citada Resolução.

2. Antes de adentrar no mérito da denúncia, julgo conveniente resumir os fatos que se sucederam no processo TC-004.612/83-3:

2.1. Cuida o aludido processo de pensão militar deixada pelo 2º Sargento do Exército, reformado, falecido em 16.1.80, Sr. Moacir Pereira de Abreu.

2.2. Em 24.3.1980, a Diretoria de Inativos e Pensionistas do Ministério do Exército -DIP/MEx deferiu o benefício, integralmente, a Zilda Pereira de Abreu, na qualidade de filha legítima do instituidor (fls. 15)

2.3. Em 22.1.1982, a Sra. Elzenira Fátima da Silva requereu a pensão ao Ministério do Exército, alegando ser companheira do ex-militar (fls. 23). Contudo o órgão concedente a negou em razão da requerente não ter sido designada como tal pelo instituidor, não obstante a justificação judicial acostada (fls. 25/31).

2.4. Presentes os autos neste Tribunal para exame da concessão e posterior registro, entendeu esta E. Corte que a Sra. Elzenira, em vista das decisões mencionadas na instrução, fazia jus à metade do benefício e, destarte, determinou que o processo fosse restituído em diligência (fls. 36/37).

2.5. A DIP/MEx, após deferir, em 17.5.1988, a pensão na forma diligenciada (fls. 45/48), encaminhou, em 17.9.1990 o processo ao Tribunal. Por conseguinte, o registro foi ordenado em Sessão de 2.5.1991 (fls. 148v) e os autos restituídos à origem.

3. No tocante ao mérito da presente denúncia, observando-se os documentos constantes dos autos, verifica-se, com efeito, a existência de contradições por parte da Sra. Elzenira, a exemplo do tempo de concubinato. De outra parte, a Sra. Zilda apresentou documentação que refuta algumas alegações de dependência e vida em comum da Sra. Elzenira, como o fato de que aquela Senhora não foi indicada nem habilitada, perante a Capemi, como beneficiária do de cujos, e de que era inscrita como empregada doméstica perante o INSS e não autônoma como havia alegado. Como bem ressalta a Unidade Técnica, as provas que acompanharam tal justificação são apenas testemunhais, não se fazendo acompanhar de documentação comprobatória de sua condição de companheira do instituidor da pensão. Demais disso, não há qualquer manifestação do Sr. Moacir Pereira de Abreu que possa induzir que a Sra. Elzenira era sua companheira.

4. Sobre o tema "Justificação Judicial" é de bom alvitre trazer o magistério do douto Theotônio Negrão que, no seu lapidar "Código de Processo Civil e legislação processual em vigor", 27ª edição, atualizada até 10 de janeiro de 1996, Editora Saraiva, pág. 566, em comentários ao art. 866 do CPC, adentrou o cerne da questão com esta sábia citação, *ipsis literis*:

"A justificação Judicial, 'ao servir de prova no processo principal, não tem eficácia absoluta, já que, como todas as provas, sujeita-se ao contraditório judicial e ao princípio do livre convencimento do juiz' (RTFR 149/177)."

5. Ainda sobre a matéria, releva registrar que a 2ª Câmara deste Tribunal, em Sessão de 6/4/1995, ao apreciar o processo TC-018.903/85-1, do qual fui Relator, decidiu julgar ilegal a Pensão Militar Especial da Sr. Léa Fonseca da Silva (companheira), baseada no seguinte juízo, *verbis*:

"É importante assinalar que, em tema de Justificação Judicial como elemento de força probante, tem prevalecido, no Tribunal, o entendimento de que ela é admissível, quando corroborada através de documentação subsidiária, 'não

valendo a homologação, de *per si*, como reconhecimento Judicial dos fatos justificados' (cf. TC-020.298/69-2 Sessão de 1.7.1971).

6. Como bem ressalta o Ministério Público, em seu parecer: "A fragilidade da justificação judicial, simples meio de documentar prova testemunhal, não é ignorada por este Tribunal".

Ante todo o exposto, acolhendo os pareceres exarados nestes autos e com base na Súmula nº 183, Voto no sentido de que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à elevada consideração deste Colegiado.

DECISÃO Nº 700/97 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-004.612/83-3 (Pensão Militar) e TC-006.669/96-4 (Denúncia)
2. Classe do Assunto: VII - Denúncia relativa à habilitação de companheira de ex-militar com base em justificação judicial fundada em documentos falsos
3. Interessada: Zilda Pereira de Abreu
4. Órgão: Ministério do Exército / Diretoria de Inativos e Pensionistas - DIP/
MEx
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: Dra. Cristina Machado da Costa e
Silva
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator. DECIDE:
 - 8.1. com fundamento no art. 213 do Regimento Interno, conhecer da presente denúncia para considerá-la procedente;
 - 8.2. com fulcro na Súmula 183 deste Tribunal, considerar nulo o ato concessório de fls. 148.v, do TC-004.612/83-3, cancelando-se em consequência o seu registro;
 - 8.2. restituir o processo nº TC-004.612/83-3 à origem, a fim de que se exclua a Sra. Elzenira Fátima da Silva da condição de beneficiária da pensão instituída por Moacir Pereira de Abreu e para que seja providenciado o ressarcimento aos cofres públicos, pela referida Senhora, das importâncias que lhe foram pagas indevidamente, nos termos da Súmula nº 235 da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
 - 8.3. retirar a chancela de sigiloso do processo nº TC-006.669/96-4 e arquivá-lo, com base nos arts. 53, § 3º, e 55 da Lei nº 8.443/92.
9. Ata nº 41/97 - Plenário
10. Data da Sessão: 15.10.1997 - Extraordinária de Caráter Reservado.
Especificação de *quorum*:
- 11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Carlos Átila Álvares da Silva, Iram Saraiva (Relator), Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

Homero Santos
Ministro-Presidente

Iram Saraiva
Ministro-Relator

1. Publicado no DOU de 27.10.1997.

CEASA/AM - ADMISSÃO SEM CONCURSO PÚBLICO

Tomada de Contas Especial

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-225.056/96-8

(c/ 01 Apenso: TC n. 225.146/95-9, referente à Prestação de Contas da Ceasa/AM relativa ao exercício de 1994)

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Centrais de Abastecimento no Amazonas S/A - Ceasa/AM.

Responsável: Fábio Henrique dos Santos Albuquerque, ex-Presidente.

Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento à Decisão n. 254/95 da 2ª Câmara. Admissão sem concurso público. Citação do responsável. Ausência de débito. Irregularidade e aplicação de multa. Recurso de revisão das Contas da Entidade relativas ao exercício de 1994 (TC n. 225.146/95-9, em apenso) interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal. Restituição dos autos à Segecex para encaminhamento ao Gabinete do Ministro-Relator sorteado.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada contra o Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque, Presidente das Centrais de Abastecimento no Amazonas - Ceasa/AM, no período de 24.04.93 a 11.04.94, em cumprimento à Decisão n. 254/95, pela qual a 2ª Câmara, após declarar nulos os atos de admissão dos interessados ali mencionados, em face da ausência de prévia aprovação em concurso público, determinou à Ciset do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, nos termos do § 3º do art. 189 do Regimento Interno, que adotasse providências visando à instauração da competente Tomada de Contas Especial.

2. A Ciset/ex-Maara certificou a irregularidade dos atos de contratação de pessoal sem concurso público praticados pelo Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque e a autoridade ministerial pronunciou-se de acordo (fls. 343/346).

3. Citado (fls. 386/387), o responsável apresentou as alegações de defesa de fls. 389/392, acompanhadas dos documentos de fls. 393/419, sustentando, basicamente, o seguinte:

"Que as informações contidas na cópia da Citação estão incorretas, senão vejamos:

a) Em tendo sido nomeado no dia 08.07.93 e exonerado a pedido no dia 12.04.94, não pode ser responsabilizado por atos anteriores e posteriores ao período do efetivo exercício do cargo que exerceu, pois, consta da Citação o prazo para manifestação sobre as importâncias descritas de atos praticados no período de 30/04/93 a 30/11/95, portanto, não podendo se manifestar sobre os valores e atos datados de antes e depois do período em que exerceu o cargo de Presidente;

b) Versam os valores, sobre a contratação de servidores sem concurso público, no período de 24/04/93 a 11/04/94, ratifica-se a posição assumida no item anterior sobre a isenção de responsabilidade de atos praticados fora do lapso temporal no exercício do cargo.

.....
A responsabilidade pela contratação de Empregados Públicos, sem concurso público no período do exercício da Presidência da Empresa, em sendo ilegal, não pode ser atribuída ao Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque, pois, criado que foi um Estatuto para dispor sobre as atribuições e responsabilidades do Conselho de Administração e Diretores, agiu em todos os momentos de sua administração em conformidade com o que estabelece as suas normas, sendo submetido às análises, pareceres e decisões de um Conselho superior que tem o poder de rejeitar qualquer medida que julgue inconveniente, ilegal ou contrária aos interesses da Ceasa/AM."

4. A instrução, a cargo da Secex/AM, pondera, a respeito da alegada impossibilidade de "responsabilização" do Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque pelas contratações em período divergente daquele relacionado à sua gestão, nos seguintes termos (fls. 421):

"1 - dos servidores contratados - arrolados às fls. 63 dos autos - apenas 02 (dois) não foram admitidos no período de gestão do responsável. São eles os Srs. Raymar Holanda de Oliveira, admitido em 01.07.93 e demitido em 09.11.95, fls. 63; e Francisco Salvador Freire Silva, admitido em 20.04.93 e demitido em 30.05.93, fls. 191. Além desses, acrescente-se o Sr. Flávio Guido dos Santos Júnior que embora não conste na relação dos funcionários contratados na Gestão do responsável (fls. 335), recebeu tratamento semelhante ao dispensado aos demais, fls. 196, não obstante ter sido admitido em 01.06.93 e demitido em 16.11.94.

2 - considerando, pois, esta particularidade, a responsabilização pela contratação dos funcionários supra não deveria recair sobre a Gestão do Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque e sim sobre a administração de seu antecessor, Sr. Paulo Henrique da Paixão e Silva, conforme fls. 393. Entretanto, nos presentes autos não há registro algum que ateste que o Sr. Fábio Albuquerque, ao assumir interinamente a Presidência da Ceasa/AM, tenha

procedido à regularização dos funcionários outrora mencionados haja vista a situação irregular que os mesmos se encontravam. Sendo assim sua responsabilidade passou a ser solidária à de seu antecessor pois, tomando conhecimento do problema, não envidou esforços de solucioná-lo. Por isso permanece sua responsabilidade pelas aludidas contratações."

5. A respeito de a contratação ter sido realizada, em conformidade com os ditames do Estatuto da Empresa, o Analista lembra que o TCU, por meio da Súmula n. 231, firmou entendimento no sentido da exigibilidade do concurso público para admissão de pessoal a toda a Administração Indireta, na qual se inclui a Ceasa/AM; e ressalva que, "a julgar pelas informações arroladas nos presentes autos, a Ceasa/AM não foi, em momento algum, prejudicada pelas contratações aqui verificadas, visto que os serviços foram efetivamente prestados".

6. Propõe a instrução, então, considerando que não foi caracterizada má-fé por parte do responsável, bem como não ter havido proveito pessoal algum (e nem de terceiros), existindo tão-somente a prática de ato de gestão ilegal, *in verbis* (fls. 422):

"a) sejam as presentes contas julgadas irregulares (art. 16, B, da Lei nº 8.443/92);

b) seja aplicada ao responsável tratado nesta TCE a multa prevista no art. 220, I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres da Ceasa/AM (art. 165, III, A, do Regimento Interno);

c) seja desde já autorizada a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação nos termos aqui propostos (art. 28, II, da Lei nº 8.443/92);

d) seja determinada à Ceasa/AM a observância, doravante, do art. 37, II, da Constituição Federal e Súmula n. 231 deste TCU, a fim de que sejam evitados problemas relacionados à admissão de pessoal."

7. A Sra. Diretora da 2ª Divisão Técnica, manifestando-se de acordo com a Instrução, sugere acrescentar à alínea "d" da proposta acima transcrita "que a Ceasa/AM adeque seu Estatuto, visto não ser possível a conveniência de normas e procedimentos que conflitem com o mandamento constitucional" (fls. 423).

8. A Sra. Secretária de Controle Externo Substituta, ao pronunciar-se de forma divergente (fls. 424), e lembrando o decidido na Sessão da 2ª Câmara de 11/04/96 (Decisão n. 085/96, *in Ata* n. 12/96), entende que as contratações efetuadas pela Ceasa/AM assemelham-se às praticadas pelas empresas do Sistema Telebrás, devendo-se, portanto, considerar legais os atos de admissões efetuados pelas Centrais de Abastecimento no Amazonas S/A. Visto inexistir, na sua opinião, fundamentos para a instauração da presente Tomada de Contas Especial, manifesta-se pela regularidade com ressalvas das contas de responsabilidade do Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque.

9. O Ministério Público, mediante percuciente Parecer da Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, assim se manifesta, no essencial (fls. 425/426):

"5. *Data venia* do entendimento do Sr. Secretário de Controle Externo, não vislumbramos semelhança entre as admissões tratadas na Decisão supracitada, efetuadas pelo Sistema Telebrás, e as realizadas pela Ceasa/AM, entre outras razões, porque no caso daquelas admissões ficou demonstrado que os vínculos de emprego se deram até a data limite de 06.06.90, sendo que estes, em face do nosso ordenamento jurídico, têm o mesmo valor jurídico da celebração de contrato de trabalho. Considerando que as admissões em apreço foram efetivadas nos exercícios de 1993 e 1994, posteriormente, portanto, à data limite de 06.06.90, não havendo indícios de relação empregatícia anterior, não há que se tecer maiores comentários sobre o tema, pois só este fato já afasta a possibilidade de aplicação do mesmo entendimento manifestado pelo Tribunal na Decisão n. 085/96-TCU-2ª Câmara.

6. Quanto à defesa apresentada em atendimento à citação efetivada pela Secex/AM, verifica-se que o Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque busca eximir-se da responsabilidade das contratações irregulares alegando que agiu em obediência ao disposto nos Estatutos Sociais, artigo 24, e no Quadro de Pessoal estabelecido pela empresa.

7. Esta alegação mereceu análise percuciente da instrução, às fls. 421/2, à qual nos alinhamos integralmente. Realmente, não há nas normas citadas menção à forma de ingresso naquela estatal. Além do mais, esta matéria, admissão de pessoal em Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, inclusive as que visem objetivos econômicos, já há muito se encontra pacificada, sendo, inclusive, objeto da Súmula n. 231 desta Corte, não havendo justificativas para o seu desconhecimento.

8. Assim, cremos que as admissões realizadas sem devida realização de concurso público pelo gestor ofenderam a normas legais, ensejando a irregularidade destas contas, não havendo, entretanto, débito a ser ressarcido, eis que, como salientou a instrução à fl. 422, 'a julgar pelas informações arroladas nos presentes autos, a Ceasa/AM não foi, em momento algum, prejudicada pelas contratações aqui verificadas visto que os serviços foram efetivamente prestados pelos servidores. Além disso não há indícios e provas que atestem a obtenção de benefícios pessoais por parte do Sr. Fábio Henrique dos Santos Albuquerque assim como de terceiros vinculados ou não a ele'."

10. Desse modo, a Procuradoria, ao tempo que interpõe recurso de revisão das Contas da Entidade referentes aos exercícios de 1993 e 1994, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 236, inciso III, do RI/TCU, manifesta-se de acordo com a proposta da instrução, "discordando do acréscimo sugerido pela Sra. Diretora, à fl. 423, uma vez que o artigo 24 do Estatuto da Ceasa/AM não contraria a Constituição Federal, sendo suficiente a determinação constante da alínea "d"

supra para que a Entidade, no caso de existirem outras normas internas em desacordo com a Constituição Federal e com a jurisprudência desta Corte, adote as providências cabíveis”.

11. O Titular da Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, por meio do Despacho de fls. 427, informado "que o MP-TCU já havia interposto recurso de revisão às contas da Entidade referentes ao exercício de 1993, nos autos do TC n. 225.054/96-5", encaminha, preliminarmente, o processo à Secex/AM, com vistas ao cumprimento do contido no art. 29, § 1º, da Resolução/TCU n. 77/96.

12. Providenciada a mencionada medida pela Unidade Técnica (fls. 429), foi sorteado Relator do recurso de revisão das contas de 1994 da Ceasa/AM o Ministro Iram de Almeida Saraiva (fls. 430), que restituiu os autos à Segecex, com vistas ao seu encaminhamento a este Gabinete, nos termos do Despacho de fls. 432.

13. É o relatório.

VOTO

Importa assinalar que duas outras Tomadas de Contas Especiais foram instauradas em cumprimento à Decisão n. 254/95 da 2ª Câmara, em decorrência de contratações efetuadas pelas Centrais de Abastecimento no Amazonas S/A sem o correspondente concurso público, amparadas em disposições estatutárias, quais sejam, os TC's n. 225.054/96-5 e 225.055/96-1, referentes aos Srs. Geraldo Uchoa de Amorim e Sydney de Oliveira Pirangy, respectivamente, Presidentes da Empresa nos exercícios de 1990/1993 e 1994/1995.

2. Constata-se, pois, que a administração da Ceasa/AM, em pelo menos quatro exercícios seguidos, promoveu admissão de pessoal sem o necessário certame público, ferindo o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, o que constitui grave infração a norma legal, tornando, assim, os responsáveis, passíveis de apenação.

3. O Tribunal, em sua Súmula n. 231, firmou jurisprudência, aplicável ao caso sob exame, no seguinte sentido:

"Súmula 231 - a exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada."

4. Registre-se, por oportuno, que essa jurisprudência, consagrada desde 16/05/90, mereceu a confirmação do E. Supremo Tribunal Federal, *in* Mandado de Segurança n. 21.322-1-DF (DJ de 23/04/93).

5. Por outro lado, assiste razão ao Ministério Público ao esclarecer que as admissões promovidas pela Ceasa/AM em nada se assemelham àquelas tratadas na Sessão da 2ª Câmara de 11/04/96, quando foram apreciados Pedidos de Reexame da

Telebrás, pois enquanto naquelas já se tinha estabelecido o vínculo empregatício com a Entidade anteriormente à data de 06/06/90, fixada por esta Corte como limite para convalidar as admissões não precedidas pelo concurso público, nestas, o referido vínculo só se estabeleceu em 1994 e 1995.

6. À vista do recurso de revisão das contas de 1994 da Ceasa/AM (TC n. 225.146/95-9, em apenso), interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal, entendo que os autos, após julgamento definitivo, devam ser encaminhados ao Gabinete do Relator sorteado, Ministro Iram de Almeida Saraiva.

Deste modo, acolhendo o parecer do douto Ministério Público, voto por que sejam adotados o acórdão e a decisão que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

ACÓRDÃO Nº 245/97 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 225.056/96-8 (Apenso: TC-225.146/95-9, Prestação de Contas, exercício de 1994).

2. Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento à Decisão n. 254/95 da 2ª Câmara, in Sessão de 14.09.95, em decorrência da admissão de pessoal sem concurso público.

3. Responsável: Fábio Henrique dos Santos Albuquerque, ex-Presidente.

4. Entidade: Centrais de Abastecimento no Amazonas S/A - Ceasa/AM.

5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.

6. Representante do Ministério Público: Dra. Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Secex/AM.

8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade de Fábio Henrique dos Santos Albuquerque, Presidente das Centrais de Abastecimento no Amazonas S/A - Ceasa/AM, no período de 24.04.93 a 11.04.94.

Considerando que ficou caracterizada no presente processo a contratação, na gestão do responsável, de empregados, sem a observância do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, fato que configura grave infração à norma legal;

Considerando que este Tribunal firmou entendimento no sentido de dispensar o recolhimento dos valores despendidos a título de remuneração dos empregados irregularmente contratados, uma vez que tais valores correspondem ao pagamento de serviços prestados e, por isso devidos (v.g. Acórdãos n. 78/95 e 182/96 - Plenário);

Considerando que, de acordo com o Enunciado n. 231 da Súmula de Jurisprudência do TCU, a exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada;

Considerando que, por entender que restou configurada a prática de ato de gestão ilegal, o Ministério Público se manifesta pela irregularidade das contas e imputação de multa ao Responsável, com fulcro nos arts. 16, III, "b", parágrafo único, 23 e 58, I, todos da Lei n. 8.443/92:

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 III, alínea "b", da Lei n. 8.443/92, c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar as presentes contas irregulares e aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 220, inciso I, do RI/TCU, no valor de R\$ 3.000,00

1. Publicado no DOU de 24.11.1997.

(três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional;

8.2 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

9. Ata nº 44/97 - Plenário.

10. Data da Sessão: 5.11.1997 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto e os Ministros-Substitutos José Antonio B. de Macedo (Relator) e Lincoln Magalhães da Rocha.

Homero Santos
Ministro-Presidente

José Antonio B. de Macedo
Ministro-Relator

Walton Alencar Rodrigues
Rep. do Ministério Público

DECISÃO Nº 751/97 - TCU - PLENÁRIO²

1. Processo TC nº 225.056/96-8 (Apenso: TC-225.146/95-9, Prestação de Contas, exercício de 1994).

2. Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento à Decisão n. 254/95 da 2ª Câmara, *in*Sessão de 14.09.95, em decorrência da admissão de pessoal sem concurso público.

3. Responsável: Fábio Henrique dos Santos Albuquerque, ex-Presidente.

4. Entidade: Centrais de Abastecimento no Amazonas S/A - Ceasa/AM.

5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.

6. Representante do Ministério Público: Dra. Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Secex/AM.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE determinar a restituição dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, para que sejam encaminhados ao Gabinete do Relator do recurso de revisão das Contas da Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A - Ceasa/AM relativas ao exercício de 1994 (TC n. 225.146/95-9, em apenso), Ministro Iram de Almeida Saraiva.

9. Ata nº 44/97 - Plenário.

10. Data da Sessão: 5.11.1997 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto e os Ministros-Substitutos José Antonio B. de Macedo (Relator) e Lincoln Magalhães da Rocha.

Homero Santos
Ministro-Presidente

José Antonio B. de Macedo
Ministro-Relator

2. Publicada no DOU de 24.11.1997.

MMA - POSSIBILIDADE DE INTRODUÇÃO DE MODIFICAÇÕES EM CONTRATO ADMINISTRATIVO JÁ PACTUADO

Consulta

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo II - Classe III - Plenário

TC-012.085/96-0

Natureza: Consulta.

Interessado: Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

Ementa: Consulta formulada por Ministro de Estado, acerca de dúvida suscitada no âmbito do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs. Interpelação quanto à possibilidade de introdução de modificações em contrato administrativo já pactuado. Falta de requisito regimental de admissibilidade por configurar-se caso concreto (RI/TCU, art. 217). Não conhecer da consulta. Encaminhamento de cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto ao interessado. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Senhor Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, acerca de questão encaminhada àquela Pasta pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs, Senhor Hildeberto Santos Araújo (fls. 02/05).

2. Especificamente refere-se a Consulta à possibilidade de se introduzir modificações em contrato já firmado, decorrentes de adoção de tecnologias alternativas, em relação à construção de açude, reduzindo-se seu prazo de execução de 4 para 3 anos, mediante a alteração da concepção originalmente prevista, como sendo de terra, passando a ser de concreto compactado (fl. 02).

3. Ao antecipar seu entendimento no sentido de que a Administração deve sim alterar em cláusulas contratuais, desde que seja para adequá-las às reais necessidades do serviço público, o Consulente cita preceitos da legislação pertinente, tanto sob o enfoque da legislação pretérita, quanto da atualmente em vigor, ressaltando o pensamento sustentado por administrativistas, nos moldes a seguir explicitados, *in verbis*:

"7) Quanto aos aspectos legais, é de se entender estar a hipótese acobertada tanto pela viabilidade de alteração dos contratos administrativos para (i)

adequá-los às finalidades do interesse público (Decreto-Lei nº 2.300/86, art. 18 e Lei nº 8.666/93, art. 58, I); como para (ii) melhor adequá-los tecnicamente quando houver modificação do projeto ou das especificações (Decreto-Lei nº 2.300/86, art. 55, I, "a" e Lei nº 8.666/93, art. 65, I, "a").

8) Já sob o prisma eminentemente jurídico, é de se entender que a alteração do projeto, ante as premissas enunciadas, não somente é recomendável sob o ponto de vista técnico e social, como constitui-se em dever da Administração.

No dizer de Antonio Marcello da Silva (Forense, 329/347):

'a) Há muito mais que a doutrina e a jurisprudência atribuem à Administração o poder-dever de alterar unilateralmente as denominadas cláusulas regulamentares do contrato administrativo, a fim de adequá-las às reais necessidades dos administrados ou do próprio serviço público. A esse propósito, dizíamos, mais de 20 anos atrás:

O contrato administrativo, subordinado ao interesse público e tendo por escopo a realização do bem-estar da comunidade, não é intangível, devendo a Administração alterá-lo ou mesmo rescindi-lo, sempre que os superiores interesses dos administradores comprovadamente o exigirem' (cf. nosso Contratações Administrativas, São Paulo, 1971, ps. 124-125).

No mesmo sentido prelecionam os autores mais modernos, dentre os quais destacamos Justen Filho, o qual, esclarecendo que, relativamente ao poder em foco, 'a Administração não é titular de um mero 'direito objetivo', de uma faculdade disponível', conclui:

'... se a Administração deixar de exercitar seu poder, estará atuando mal e seus agentes poderão ser responsabilizados pelo descumprimento de seus deveres funcionais'.

b) Essa orientação doutrinária incorporou-se ao nosso direito positivo, de forma genérica, com a edição do Decreto-Lei nº 2.300, de 21.11.86 (art. 48, I), nesse ponto seguido pela vigente Lei nº 8.666, de 21.06.93.' (destaques nossos).

Em idêntico sentido, Antonio Carlos Cintra do Amaral (Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, Malheiros SP, 1995, pág. 126): 'Renato Alessi (Principi do Diritto Administrativo, Milão, Giuffrè, vol. I, 1974, pp. 226 e ss.) distingue o 'interesse coletivo primário' do 'interesse público secundário', o primeiro, da sociedade, o segundo, do aparelho estatal. Adotada essa distinção, pode afirmar-se que o interesse preponderante é o 'coletivo primário', que, nos contratos administrativos, está acima dos interesses das partes contratantes, quer o da Administração, 'interesse público secundário', quer o do contratado 'interesse privado'. Ambos secundários em face do 'interesse coletivo primário'.

Escreve Alessi (ob. cit., pp. 226/227): 'O interesse assim dito público não é senão o interesse coletivo primário, considerado como objeto de tutela da ação administrativa, ao passo que o interesse da administração, enquanto organização, não representa senão um dos interesses secundários existentes no grupo social' (trad. minha).

E acrescenta (ob. cit., p. 227): 'a peculiaridade da posição jurídica da administração pública está precisamente nisso, em que sua função consiste na realização do interesse coletivo, público, primário' (trad. minha).

A prevalência do 'interesse coletivo primário' sobre os interesses secundários enseja, nos contratos administrativos, o surgimento do princípio da mutabilidade'. Princípio esse assim enunciado por Ari_o Ortiz (ob. cit., p. 225): 'A Administração não pode renunciar a seus poderes nem cercear sua liberdade na gestão do interesse geral ...

Daí seu poder de introduzir modificações no objeto do contrato, que assegurem uma melhor realização deste ou uma melhor adaptação a seus fins ...' (trad. minha, destaques nossos)".

4. Ao final, o interessado lança a seguinte indagação: as modificações a que se refere alterariam o objeto contratual, ferindo, assim, a legislação e impedindo sua concretização? (fl. 05).

5. A instrução do feito, no âmbito da Secex/CE, consigna que "os numerosos detalhes presentes no texto da Consulta (diminuição do prazo de três para quatro anos, açude de grande porte, obra *prioritária*, manutenção do preço total)", conduz ao entendimento de que se trata de caso concreto, no entanto, em que pese tal questionamento, sugere conclusivamente seja feita diligência preliminar, nos termos expostos à fl. 08.

6. Ao empreender o exame da matéria, o Senhor Diretor de Divisão, Roberto José Ferreira de Castro, igualmente com acenos para indicativos de ausência de requisito de admissibilidade na peça vestibular, associando-se também a caso concreto, elaborou percuciente parecer, consignando, *verbis*:

"2. A instrução retro, considerando as vantagens técnicas e ecológicas, assim como o apoio jurídico, postos pelo Dnocs através do Exmo. Sr. Ministro, coloca os seguintes questionamentos:

1) é possível manter todas as demais condições do contrato, especialmente o preço, quando se altera a concepção (executando em concreto parte da barragem que fora projetada totalmente em terra), com o fim de reduzir o prazo para conclusão da obra?

2) seriam as vantagens apontadas pelo Consulente reais e genéricas ou dependeriam das circunstâncias particulares de cada obra? E de quais fatores dependeriam?

3) quais seriam as vantagens e desvantagens de uma barragem construída com a tecnologia de concreto compactado a rolo em relação a uma de terra, principalmente em termos de preço, ambiente e tempo de construção?

3. À vista dos questionamentos colocados, propõe a Instrução, além de solicitar o parecer técnico do órgão consulente previsto no art. 216, § 2º, do Regimento Interno, recorrer à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará, para auxiliar na elucidação das dúvidas suscitadas.

4. Vale colocar que a manifestação do órgão estadual exigiria conhecimento mais detalhado quanto a situações particulares, sendo um posicionamento abrangente em relação às diversas possibilidades excessivamente difíceis e com pouca condição de acrescentar subsídios substanciais à instrução, tendo em vista que os aspectos essenciais se encontram expostos na Consulta, e os que não o foram só poderiam ser analisados em caso concreto.

5. Assim, entendo que o Tribunal poderá firmar entendimento a partir das informações postas na Consulta.

6. Torna-se interessante, para a perfeita compreensão da situação proposta, a análise dos argumentos colocados, um a um, porém sem perder a visão do contexto apresentado.

7. No item 3, fl. 02, o Consulente coloca a necessidade de reduzir o prazo de execução da obra de quatro para três anos, por ser ela *prioritária* e de relevante interesse público. Tratar-se-ia de argumento de peso considerável, não fosse exigível a previsão do prazo de execução, quando do projeto, licitação e contratação, etapas nas quais deveria ter sido observada a adequação desse prazo ao interesse público.

8. A propósito da ocorrência de falha de previsão desse prazo, já propõe o Consulente que seja considerada situação em que a obra tenha-se mantido com execução sustada por algum tempo, o que configuraria ocorrência superveniente à licitação e, portanto, fora da previsibilidade a que se obriga o administrador a observar quando do lançamento dos certames licitatórios. Nesse caso, desde que admitido o interesse público prioritário, seria de se aceitar a modificação do projeto com o objetivo de alcançar o benefício à população no prazo final inicialmente contratado.

9. No mesmo item 3, aduzem-se outras duas consequências da reformulação: ela evitaria danos ambientais e não implicaria acréscimo de custos.

10. Quanto ao primeiro aspecto, encontra-se abordado também no item 6 de fl. 3, e será analisado em conjunto com as demais considerações técnicas. Quanto aos custos, cabe analisar, em paralelo, as afirmações contidas nos itens 4 e 6:

Item 4: '... Por outro lado, seriam mantidas todas as condições decorrentes do procedimento licitatório, em especial o preço total do empreendimento.' (grifo nosso);

Item 6: '... nem tampouco elevaria o preço global da obra.'

11. Vemos, portanto, que, se por um lado o Consulente afirma que não ocorrerá elevação dos custos, por outro não cogita de sua redução. Difícil admitir, num caso hipotético, a garantia de manutenção dos preços contratados, mesmo após a total mudança de concepção da obra (item 5, fl. 2). Tal afirmação só caberia em caso concreto cercado de especiais circunstâncias, após uma análise detalhada das planilhas de quantitativos e custos geradas a partir da geração de novas plantas executadas com base na concepção alterada. Isso vem reforçar a informação do item 8, fls. 07/08, de que a consulta versa sobre caso concreto, o que não vem ao caso, uma vez a formulação não se referir a esse caso concreto e o Tribunal, no seu julgamento, deve ater-se à tese, como determina o § 3º do art. 216 do Regimento Interno.

12. No que concerne aos argumentos técnicos expostos no item 6, fl. 3, cabe tecer os seguintes comentários:

Alínea 'a': as assertivas podem ser aceitas. A barragem de concreto na calha do rio proporcionaria possibilidade de antecipação da acumulação, por permitir o transbordamento sem rompimento.

Alínea 'b': se o volume de escavação em áreas de terras férteis fosse significativamente prejudicial, esse fato deveria ter sido considerado no projeto original e, portanto, utilizada a concepção ora proposta já quando de sua elaboração. Não seria compreensível cogitar da elaboração de um projeto prejudicial à produção agrícola, se existe uma concepção que permite fugir a esta ação nefasta e, além disso, mantendo o mesmo custo de construção. Ademais, a existência de terras férteis nas áreas a serem desmatadas é hipótese por demais detalhista, levando em conta que não se trata de caso concreto.

Alínea 'c': a diminuição do botafora de rochas, considerando a hipótese (i), dificilmente implicaria em decréscimo significativo de capacidade de armazenamento e, no caso da hipótese (ii), o impacto ambiental poderá seguramente até ser maior, porque um menor volume de rochas colocado a jusante causará maior possibilidade de carreamento de material quando do transbordamento.

13. Feitas essas considerações, cabe afirmar que, em todo caso, os aspectos técnicos não são determinantes para a posição a ser tomada pelo Tribunal, uma vez que necessariamente farão parte das justificativas a serem apresentadas pela administração contratante, quando das alterações efetivamente realizadas.

14. Quanto aos aspectos legais levantados, vale concordar com as posições expostas, as quais, aliás, nada mais são que as firmadas pela legislação em vigor. Não por acaso, mas prevendo a ocorrência de situações como essa, é que a Lei nº 8.666/93 confere à Administração a prerrogativa de alterar os contratos de que trata, desde que para melhor adequação às finalidades de interesse público (art. 58, inciso I) - acompanhando o que já determinava o Decreto-Lei nº 2.300/86 - , adequação esta que, quanto aos aspectos técnicos (projeto e especificações), é amparada também pelo art. 65, inciso I, alínea 'a', desde que a alteração se dê com as devidas justificativas.'

15. No item 9, fl. 5, volta a afirmar que 'a alteração seria lícita, por melhor atender o interesse público, desde que não se alterasse o preço contratual e nem desvirtuasse o objeto do contrato.'

16. Em relação à exigência de manutenção do objeto do contrato, assiste razão ao Consulente, uma vez que, em isso não acontecendo, incorreria a administração em desobediência ao art. 55, inciso XI, da Lei nº 8.666/93. Aliás, não somente o objeto, mas as demais condições estabelecidas na convocação, deverão ser mantidas.

17. Quanto ao preço, vale salientar que não há exigência legal de apego ao valor exato inicialmente contratado, entendendo o legislador que, se houver alteração de concepção e, conseqüentemente, das planilhas de quantitativos de serviços, quase que necessariamente haverá alteração do custo total, para mais ou para menos, não havendo como garantir a manutenção do preço. Contudo, a Lei, além de firmar exigência de justificativas em todos os casos de alteração (art. 65), estabelece que também devem ser observados os limites de acréscimos do § 1º (c/c o § 2º) do mesmo artigo, inclusive em relação aos preços unitários de itens de serviço não contemplados no contrato inicial (§ 3º).

18. Finalmente, cabe aduzir a necessidade, em qualquer caso, mas especialmente quanto aos itens não contemplados no contrato, de comprovação da coerência dos preços acordados com os de mercado, da forma exigida quando do julgamento da licitação, conforme o art. 40, inciso X, c/c o art. 48, inciso II."

7. Concluindo, sugere o Dirigente que se conheça da Consulta, firmando-se entendimento de que poderá ocorrer a mudança de concepção de uma obra já contratada, de forma a adequar a sua execução ao interesse público, desde que observadas todas as disposições da Lei nº 8.666/93, em especial os seguinte requisitos:

"a) a alteração se dê por motivo superveniente à licitação, e não por falha de previsão por parte da administração ou por deficiência dos estudos preliminares ou do projeto, devendo sempre ser apoiada em justificativas aceitáveis (art. 65);

b) as justificativas apresentadas sejam, em cada caso, consubstanciadas em material técnico que demonstre a adequação da solução técnica ao interesse público (arts. 58, inciso I, e 65, inciso I, alínea 'a');

c) o novo pacto firmado obedeça, como o contrato inicial, às disposições do edital de licitação (art. 55, inciso XI);

d) esteja garantido que os preços dos itens repactuados - tanto os referentes a itens contemplados no contrato inicial quanto a itens incluídos após a reformulação - estejam coerentes com os preços praticados no mercado (art. 40, inciso X, c/c art. 48, inciso II)".

8. De seu turno, o Titular da Unidade Técnica empresta apoio à forma de encaminhamento alvitrada pelo Sr. Diretor, consoante parecer expendido à fl. 11.

9. A propósito da matéria em apreço, permito-me reproduzir trechos do minudente trabalho apresentado pelo eminente Ministro Carlos Átila Alvares da Silva em Sessão deste Colegiado, realizada em 20/11/96, quando Sua Excelência, diante de questionamentos acerca da lisura dos procedimentos adotados por ocasião da construção da sede do Superior Tribunal de Justiça, conseguiu coligir, de forma judiciosa, fartos ensinamentos doutrinários concernentes, entre outros aspectos, à alterabilidade dos contratos administrativos (TC-003.236/94-3 e TC-015.813/95-9, Decisão nº 753/96 - Plenário, Ata nº 46/96, DOU de 09/12/96, pág. 26.192), *ipsis verbis*.

"Trata-se de Inspeção Extraordinária realizada para verificar a regularidade dos procedimentos administrativos atinentes à construção da sede do Superior Tribunal de Justiça - STJ.

Referida inspeção foi determinada por este Tribunal, na Sessão de Administração do próprio STJ, no TC-017.703/93-0, anexo. (Decisão nº 548/93-TCU-Plenário, *in* Ata nº 58/93).

Houve também solicitação da Subcomissão de Emendas da Comissão de auditoria com o mesmo fim. Na Sessão de 08/12/1993, o Tribunal decidiu comunicar ao Coordenador da Subcomissão em tela que a aludida juntada do processo (TC-018.039/93-6) ao TC-017.703/93-0 (anexo), para posterior comunicação do resultado da inspeção àquela Subcomissão (Decisão nº 544/93-TCU-Plenário, *in* Ata nº 60/93).

.....
A seguir passo ao relato dos últimos exames da Unidade Técnica e parecer do Ministério Público.

A instrução da 3ª Secex assinala inicialmente que as justificativas apresentadas pela Construtora OAS Ltda. se baseiam em parecer do Professor Adilson Abreu Dallari e em estudo comparativo realizado pela PINI Sistemas Ltda. O parecer do mencionado Professor versa sobre o estudo das hipóteses de modificação contratual, inclusive quanto ao seu objeto, e sobre a análise dos

aditamentos contratuais quanto a legalidade, legitimidade e licitude. O Relatório da PINI Sistemas Ltda. refere-se à estimativa de custos de obras, especialmente as de características semelhantes às do prédio do STJ.

.....

Após essas considerações iniciais, passa ao exame das justificativas apresentadas pela Construtora OAS Ltda., que, conforme já assinalado, basearam-se em parecer do Professor Adilson Abreu Dallari e em estudo comparativo realizado pela empresa PINI Sistemas Ltda.

É consignado que o referido jurista, no seu parecer, respondeu às seguintes questões, formuladas pelo representante da OAS:

- 'a) No tocante aos contratos administrativos e à sua alterabilidade, por ato unilateral ou acordo das partes, em suas espécies quantitativa e qualitativa, que aspectos repontam quanto à licitude de sua modificação? há possibilidade jurídica de alteração do objeto contratual?
- b) Os contratos administrativos submetidos a exame, e seus aditamentos, atenderam ao interesse público primário envolvido, e aos requisitos de suas legalidade, legitimidade e licitude?'

O Parecerista apresentou a seguinte resposta para a primeira questão:

'O objeto contratual pode e deve ser alterado para a plena satisfação do interesse público. Obviamente, não se pode licitar uma coisa e contratar outra, nem contratar algo e desnaturar totalmente o objeto contratado ao longo da execução, de maneira a que o produto final nada tenha a ver com o que foi contratado. Porém nada impede e tudo recomenda o aprimoramento do objeto contratado, pois o rigor formal não pode justificar o sacrifício do interesse público.

Cumpre, entretanto, que cada modificação, de maior ou de menor monta, seja devidamente justificada, pois a motivação é essencial para a validade dos atos praticados pela administração pública.

Por último, é fundamental a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que ambas as partes contratantes realizem plenamente seus respectivos propósitos cristalizados no momento da assinatura do contrato: nenhuma das partes pode receber nem mais nem menos do que aquilo que esperava obter com a celebração do pacto.'

Quanto à segunda questão, entende o Professor Dallari 'que os contratos administrativos submetidos a exame, e seus aditamentos, atenderam ao interesse público primário envolvido, e aos requisitos de legalidade, legitimidade e licitude'.

O estudo comparativo realizado pela PINI Sistemas Ltda., salienta a instrução, teve como objetivo analisar o preço de construção da sede do Superior Tribunal de Justiça. A conclusão de tal estudo foi a seguinte:

'Em função do resultado desta análise e ainda confrontando o valor unitário das obras do STJ com preços de obras já orçadas, com características de porte comparáveis, cujos valores situam-se na faixa de R\$ 970,00/m² a 1.590,00/m², consideramos o preço das obras da sede do Superior Tribunal de Justiça dentro dos padrões normais para o tipo de construção.'

Em seguida, o Analista da 3ª Secex aborda, separadamente, cada uma das análises suprarreferidas.

No que se refere ao parecer elaborado pelo Professor Adilson Abreu Dallari, esclarece que, quanto à alterabilidade dos contratos administrativos, o Parecerista cita a doutrina de Antônio Carlos Cintra do Amaral, o qual ressalta o princípio da mutabilidade, a justificar alterações no objeto do contrato administrativo quando necessárias para a melhor realização de seus fins. Tal princípio transformaria a imutabilidade das cláusulas, vigente nos contratos privados, na imutabilidade do fim, existente nos contratos administrativos. Esse entendimento, esclarece, pode ser melhor compreendido pela leitura das passagens a seguir transcritas:

'Surgida uma necessidade, o contrato pode ser estendido, a fim de adequar-se o projeto à realidade. Essa extensão tem por limite o 'interesse coletivo primário'. Vale dizer: somente são admissíveis modificações do projeto que visem ao melhor atendimento do interesse da parcela da sociedade afetada pela obra a ser construída.

.....

Uma outra observação é a de que a modificação do projeto pode decorrer da necessidade de se eliminar ou reduzir o ônus excessivo provocado por um grau de dificuldade maior do que o previsto, ou de se adaptar o projeto a uma realidade já existente, mas inesperada, ou, ainda, a uma realidade que tenha sofrido mudança após a elaboração do projeto. Assim, a modificação pode ser efetuada com vista a tornar a obra menos onerosa ou pode ser efetuada com vista a viabilizá-la, já que impossível - ou inconveniente - seria executar o projeto tal como inicialmente concebido.

Nas duas hipóteses, a finalidade da norma legal, como acentuado acima, não era a de permitir que a Administração agisse como lhe aprouvesse (§ 4º do art. 55. do Decreto-Lei 2.300/86), extrapolando os limites estabelecidos. Mas também não é a de proibi-la de dar continuidade ao contrato, obrigando-a a rescindi-lo para, em seguida: (a) desistir da obra; ou (b) modificar o projeto, abrir outra licitação e enfrentar nova

contratação (§ 2º do art. 65 da Lei 8.666/93). Se abstraíssemos a 'ratio juris', aplicando as leis em sua literalidade, estaríamos consagrando o arbítrio nas contratações regidas pelo Decreto-Lei 2.300/86, ou ignorando o princípio constitucional da economicidade, nas contratações submetidas à Lei 8.666/93. Nas duas hipóteses, contrariando o 'interesse coletivo primário'.

Note-se que, em certas situações, pode constituir-se, para a administração, um dever de modificar o projeto, na medida em que esse seja o único caminho para a realização do 'interesse coletivo primário'. A rigor, nessa hipótese não há discricionariedade administrativa, porque o agente público está vinculado à modificação. Pode haver não uma conveniência de modificar o projeto, mas o dever de modificá-lo.

Explicando melhor: se a modificação (alteração, adaptação ou complementação) do projeto é considerada, tecnicamente, a melhor para atingir-se o 'interesse coletivo primário', há discricionariedade administrativa, ou seja, o agente público tem o poder de efetuar ou não a modificação. Se, no entanto, por motivo de técnica de engenharia, a modificação é considerada indispensável à realização desse interesse, há vinculação administrativa, ou seja, o agente público tem o dever de efetuar a modificação. Em ambas as hipóteses, a modificação pode extrapolar os limites estabelecidos na lei como regra geral, para as extensões contratuais, já que o limite real é ditado pelo satisfatório atendimento do 'interesse coletivo primário'.

Com base nesses ensinamentos, o Professor Adilson Dallari conclui que, 'como regra geral, é melhor alterar o contrato do que rescindi-lo'. E ressalta: 'a proibição expressa e taxativa da legislação atual não pode ser tomada em sua literalidade, acriticamente, desvinculada de todo o conjunto normativo'. Isso porque, acrescenta, 'conforme se observou no texto de Antônio Carlos Cintra do Amaral (...) pode ocorrer (e deveras ocorre) que, para cumprir seu dever elementar de melhor atender ao interesse público, eventualmente o administrador possa defrontar-se com o dever de ultrapassar os limites fixados para a generalidade dos casos'. E mais: 'a possibilidade de alterar o conteúdo do vínculo obrigacional está expressamente prevista na legislação pertinente, a qual permite que as alterações se façam tanto por decisão unilateral da Administração quanto por acordo entre as partes, abrangendo tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos'.

Reforçando a tese da alterabilidade dos contratos administrativos, assinala a instrução, o Professor Dallari cita, também, ensinamentos de MARÇAL JUSTEN FILHO, os quais são transcritos em suas partes mais relevantes:

'A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada na fase da licitação não se revelou, posteriormente, como a

mais adequada. Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele adotado. Essa interpretação é reforçada pelo disposto no art. 49 [da Lei nº 8.666/93], quando ressalva a faculdade de revogação da licitação apenas diante de 'razões de interesse público decorrente de fato superveniente...'

'A lei não estabelece limites qualitativos para essa modalidade de modificação contratual. Não se pode presumir, no entanto, existir liberdade ilimitada. Não se caracteriza a hipótese quando a modificação tiver tamanha dimensão que altere radicalmente o objeto contratado. Não se alude a uma modificação quantitativa, mas a alteração qualitativa. No entanto, a modificação unilateral introduzida pela Administração não pode transfigurar o objeto licitado em outro, qualitativamente distinto'.

Valendo-se também da doutrina estrangeira, o Professor Dallari cita Allan Randolph Brewercarias, cujo excerto mais relevante desse autor é transcrito pela instrução:

'En efecto, no toda prescripción de trabajo suplementario (obras extras cualitativamente) constituye forzosamente, una obra nueva distinta de la prevista originalmente. Es necesario entonces distinguir la obra nueva de otros tipos de trabajos, que aun cuando no figuran en el contrato, pueden ser impuestos al contratista, como las obras no previstas y los trabajos complementares o suplementarios. La obra nueva que escapa de las posibilidades del poder de modificación unilateral es entonces aquella que es extraña por su objeto al trabajo previsto en el contrato, sin ninguna relación con éste, o 'aquella obra que, aunque prevista en el contrato, debe ser ejecutada en condiciones enteramente nuevas y diferentes de las previstas originalmente'. El Consejo de Estado francés, para calificar estas obras, emplea expresiones como 'trabajos extraños al objeto del contrato', 'trabajo que no puede ser visto como formando parte de la ejecución del contrato concluido', 'o que no se parece en nada al que había sido previsto'.

Tendo como base essa exposição, o Professor Dallari conclui que 'é possível alterar o contrato para agregar a ele obras novas, não previstas nem orçadas, desde que sejam conformes com o projeto original e não transtornem a economia do contrato'. Acentua ainda que 'qualquer modificação pretendida não pode ser imotivada ou inconseqüente, nem mera questão de preferência pessoal'. Isso porque 'modifica-se o contrato apenas e tão-somente para atingir um resultado objetivamente identificado como conveniente e necessário'.

O Parecerista, continua a instrução, discorrendo sobre as 'circunstâncias relevantes para o caso em exame', salienta que 'não se está diante de obras comuns, corriqueiras, da execução de projetos padronizados ou de simplicidade franciscana. Cuida-se, isto sim, de obra pública extremamente complexa, cuja licitação foi feita não a partir daquilo que a legislação considera

como projeto básico, mas, sim, a partir de um esboço, de um pré-projeto, sobre o qual foram feitos os cálculos estimativos, pois é assim que o renomado artista trabalha, desenvolvendo o projeto, detalhando-o, ao longo de sua execução'. Mais adiante, afirma que 'no caso em exame, dadas as peculiaridades do desenvolvimento e do detalhamento do projeto, coisas foram sendo paulatinamente agregadas ao projeto que serviu de base para a licitação, como se tratasse de remanescentes de um contrato maior, compreendendo a execução completa do escopo ou do objeto em execução'.

Ao finalizar as suas considerações acerca das circunstâncias relevantes, o Professor Adilson Dallari afirma:

'Essa mesma singularidade do projeto foi o fator determinante da tomada de decisão no sentido de incumbir a empreiteira de adquirir e instalar equipamentos essenciais, que eram previsíveis ou que poderiam ter sido previstos, ou, ainda, que poderiam ser colocados depois de concluída a obra, mas que a prudência, o bom senso e sabida especial dificuldade técnica de instalação recomendavam concentrar no mesmo executante, pelo menos para evitar problemas práticos, de mau funcionamento, ou jurídicos, de responsabilidade.

Evidentemente, não se poderia exigir que a empreiteira das obras arcasse com tais encargos e responsabilidades sem remuneração, motivo pelo qual era irrecusável o pagamento a ela de verbas correspondentes ao reembolso de despesas, acrescidas de taxas de administração'.

Em seguida, continua o Analista, o Professor Dallari adentra a análise dos aspectos jurídicos do caso em exame e afirma, inicialmente, não ser algo absolutamente excepcional e extraordinário a superação dos limites legais referentes a acréscimos de obras. Ressalta que a ocorrência desse fato não leva necessariamente à nulidade pois 'a lei não tem o condão de dominar a realidade; a lei não consegue impedir o inevitável'. Para reforçar sua tese, cita parecer da lavra de Hely Lopes Meirelles, que afirma:

'Essas considerações evidenciam a impossibilidade técnica de se dissociar o projeto original do projeto alterado, e conduzem a igual impossibilidade jurídica e administrativa de se atribuir a conclusão das obras a outra construtora que não seja a que iniciou e está executando corretamente a edificação contratada'.

Continuando seu exame, o Analista da 3ª Secex explica que o Professor Dallari, referindo-se à construção da sede do STJ, afirma que 'algumas alterações foram quantitativas, mas as alterações mais significativas, com maior reflexo nos custos, foram decorrentes de detalhamentos ou de melhorias no projeto original, de maneira a tornar a edificação mais compatível com os avanços tecnológicos ocorridos durante o tempo que medeou entre a concepção e a

efetiva execução do projeto'. E, finalmente, ao se posicionar sobre a legalidade, legitimidade e licitude dos contratos administrativos analisados, tece os seguintes comentários:

'No caso em exame, o Poder Público tinha o propósito de obter a construção de uma sede condigna para abrigar uma de suas mais elevadas Cortes de Justiça. Por certo, sempre foi propósito da Administração obter o melhor possível.

Para isso, partiu de um projeto arquitetônico com detalhamento suficiente para permitir a realização do procedimento licitatório, mediante estimativas de quantidades.

À medida que o projeto arquitetônico inicial foi sendo aprimorado e mais detalhado, foi necessário proceder a aditamentos contratuais, destinados exatamente a manter o equilíbrio-econômico financeiro, estando cada um deles devidamente motivado, sob o crivo rigoroso de pessoas excepcionalmente qualificadas para aferir a pertinência de cada alteração.

Assim sendo, pode-se afirmar, sem hesitação, que os contratos administrativos submetidos a exame, e seus aditamentos, atenderam ao interesse público primário envolvido, e aos requisitos de legalidade, legitimidade e licitude.'

Após explicitar essas razões de justificativas da Construtora OAS Ltda., consubstanciadas, principalmente, no parecer da lavra do Professor Adilson Abreu Dallari, a instrução da 3ª Secex, passa, efetivamente, a analisá-las.

O Analista acentua que o mencionado parecer apresenta uma série de hipóteses em que os doutrinadores entendem possível a alteração do objeto contratual. Cabe, então, explicar, verificar a validade de tais posicionamentos e se as situações ocorridas na construção da sede do STJ são compatíveis com aquelas a que se refere a doutrina.

Dessa forma, para analisar as afirmações de que 'o objeto contratual pode e deve ser alterado para a plena satisfação do interesse público', e de que 'obviamente, não se pode licitar uma coisa e contratar outra, nem contratar algo e desnaturar totalmente o objeto contratado ao longo da execução, de maneira a que o produto final nada tenha a ver com o que foi contratado. Porém nada impede e tudo recomenda o aprimoramento do objeto contratado, pois o rigor formal não pode justificar o sacrifício do interesse público', a instrução salienta que é necessário buscar entender o conceito de interesse público. Sobre o tema, transcreve a lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Melo, contida no livro Curso de Direito Administrativo - 5ª Edição (págs. 45/46):

'Ora, a administração pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de

outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público - o do corpo social, que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*. Portanto, exerce 'função', instituto - como visto - que se traduz na idéia de indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de um terceiro. É situação oposta à da autonomia da vontade, típica do direito privado. De regra, neste último alguém busca, em proveito próprio, os interesses que lhe apeteçam, fazendo-o, pois, com plena liberdade, contanto que não viole alguma lei.

Onde há função, pelo contrário, não há autonomia da vontade, nem a liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais. Há adscrição a uma finalidade previamente estabelecida e, no caso de função pública, há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há o dever de bem curar um interesse alheio que, no caso, é o interesse público; vale dizer, da coletividade como um todo e não da entidade governamental em si mesma considerada.

Aliás, exatamente porque são discerníveis o interesse público e o interesse meramente das pessoas estatais (ora coincidentes, ora antagônicos), os autores italianos fazem acepção entre interesse público propriamente dito, também denominado interesse primário, e interesse secundário.

Interesse público ou primário é o pertinente à sociedade como um todo e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social, interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode-lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa.

Para exemplificar o importante *discrímen* entre um e outro, comparem-se as seguintes hipóteses. Se o Estado causar danos a terceiros e indenizá-los das lesões infligidas estará revelando-se obsequioso ao interesse público, pois é isto o que determina o art. 37, § 6º, da Constituição. Se tentar evadir-se a este dever de indenizar (mesmo consciente de haver produzido danos) estará contrariando o interesse público, no afã de buscar um interesse secundário, concernente apenas ao aparelho estatal: interesse em subtrair-se a despesas, (conquanto devidas) para permanecer mais 'rico', menos onerado patrimonialmente, lançando, dessarte, sobre ombros alheios os ônus que o Direito pretende sejam suportados por todos. Tal conduta não é de interesse público, pois interesses secundários só podem ser satisfeitos quando coincidem com interesses primários.

Com efeito, por exercerem função, os sujeitos de administração pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e

não o interesse de seu próprio organismo, qua tale considerado e muito menos o de seus agentes estatais.'

Assim, continua a instrução, deve-se, então, questionar quais princípios norteiam a realização de processo licitatório, com o intuito de identificar os interesses públicos que estão relacionados a esse instituto. Sobre o tema, traz à colação lição do próprio Professor Dallari, transcrita do seu livro 'Aspectos Jurídicos da Licitação':

'Acreditamos que os elementos verdadeiramente essenciais a qualquer modalidade de licitação e que, por isso mesmo, devem ser considerados como princípios fundamentais desse procedimento são três: igualdade, publicidade e estrita observância das condições estabelecidas no instrumento de abertura.

O requisito da igualdade entre os licitantes é elementar, pois é apenas uma transferência do princípio geral da isonomia para o âmbito interno da licitação. O princípio da publicidade é essencial, porque sem ele tanto o princípio geral da isonomia quanto o princípio específico da igualdade poderiam ser fraudados. A estrita observância das condições estabelecidas no instrumento de abertura, desde que devidamente divulgadas e criteriosamente fixadas, asseguraria o necessário tratamento isonômico e proporcionaria condições para a realização de um julgamento o mais objetivo possível das propostas (pág. 26).

Em princípio, todos os contratos celebrados pela administração pública devem ser precedidos de licitação, porque a administração pública não pode privilegiar, nem prejudicar quem quer que seja, mas deve oferecer iguais oportunidades a todos de contratar com ela. Esta é a regra geral (pág. 32)'.
'

Acrescenta a instrução que o Professor Dallari, também sobre o tema de licitações, escreveu, em livro coordenado pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, denominado 'Direito Administrativo na Constituição de 1988', as seguintes passagens:

'É verdade que a Constituição, mais adiante, também afirma a necessidade de realizar licitações; mas mesmo que não houvesse esse específico mandamento, tudo aquilo que foi afirmado anteriormente mostra que a administração pública, em hipótese alguma, poderia contratar livremente. Por força da idéia de República, do Princípio da Isonomia e do Princípio da Impessoalidade, é forçoso extrair da Constituição um 'Princípio da Licitação'. Em princípio, todos os contratos celebrados pela administração pública devem ser precedidos de licitação, porque a administração pública não pode nem privilegiar, nem prejudicar quem quer que seja, mas deve

oferecer iguais oportunidades a todos de contratar com ela. Esta é a regra geral.

É um princípio fundamental de hermenêutica que as exceções devem ser tratadas de maneira restrita. Quando houver algum problema relativo à exigibilidade ou dispensa de licitação, é preciso não esquecer que a regra geral é a exigibilidade, e que a exceção é a dispensa. A legislação cuida, em artigos separados, da dispensa e da inexigibilidade. Os casos de inexigibilidade são aqueles onde, logicamente, não existe possibilidade de licitação. Os casos de dispensa são aqueles nos quais, havendo possibilidade de licitação, uma circunstância relevante autoriza uma discriminação. É preciso, porém, deixar uma coisa bastante clara: não é dado ao legislador, arbitrariamente, criar hipótese de dispensa de licitação, porque a licitação é uma exigência constitucional. Se o elemento tomado em consideração para que seja feita essa dispensa não for pertinente, não for considerado razoável nem compatível com o Princípio da Igualdade, a lei será inconstitucional. A dispensa dada pela lei não pode valer perante a Constituição. Portanto, não é dado ao legislador dispensar licitação ao seu talante, à sua vontade, se esse fator de discriminação, se o elemento tomado em consideração não for relevante e não tiver abrigo constitucional se não for razoável, pelo menos, à luz da Constituição (págs.119/120)'.
(págs.119/120)'

A instrução entende que, em relação a esses ensinamentos por ela expostos, pode tirar uma primeira conclusão: 'o interesse público, ou primário, relacionado à licitação é o da igualdade entre os administrados'. Essa conclusão, explica o Analista, deriva de se ter enunciado o 'Princípio Constitucional da Igualdade' como sendo o ensejador da exigência de licitação. No caso concreto da construção da sede do STJ, assinala, o interesse secundário, ou seja, aquele que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, seria a busca de rapidez na execução da obra e de uma eventual economia de recursos. Nesse sentido, discorda o Analista da lição de Antônio Carlos Cintra do Amaral citada pelo Parecerista nas razões de justificativas apresentadas, vez que no entender desse autor o 'princípio constitucional da economicidade' constitui o 'interesse público primário', suplantando, assim, o 'princípio da igualdade'. Esse entendimento, caso aplicado, autorizaria a interpretação de que os limites de acréscimos às obras, mencionados tanto no Decreto-Lei nº 2.300/86 quanto na Lei nº 8.666/93, podem ser ultrapassados, tendo em vista o citado princípio da economicidade.

Entretanto, entende o Analista 'que a obrigatoriedade de licitação não decorre da possibilidade de contratações mais vantajosas para a Administração, mas do Princípio da Isonomia, conforme defende o próprio Professor Dallari. Dessa forma, não é aceitável admitir seja a economicidade princípio basilar

da licitação. Então, a possibilidade de economia de recursos, interesse público secundário, não autoriza a inobservância de princípios legais que determinam a realização de licitação.'

Destaca a instrução que o Parecerista, ao afirmar a possibilidade de alteração do objeto contratual, cita a doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO, segundo a qual, nas palavras do Professor Dallari, 'a pretexto de alterar o projeto inicial, não se pode chegar a um novo projeto e, conseqüentemente, à execução de uma obra diferente daquela cuja contratação foi licitada'. Entende o Analista que, no caso em exame, houve transfiguração do objeto licitado em outro. Para melhor evidenciar sua afirmativa, transcreve os dispositivos contratuais da 1ª e 2ª etapas da obra da sede do STJ.

O contrato da primeira etapa previa:

'Cláusula Primeira - Do Objeto

A contratada se obriga a realizar, até o seu final, a construção das estruturas, alvenarias e coberturas dos blocos 1, 2, 3, 4 e 5 que compõem a sede do STJ, na cidade de Brasília, Distrito Federal, no setor de Áreas Isoladas Sudeste, Lote 15. As obras e serviços contratados compreendem a execução de:

- a) Escavação total do subsolo e fundações dos blocos 1, 2, 3, 4 e 5;
- b) Estrutura, alvenarias com chapisco e cobertura dos blocos 1, 2, 3, 4 e 5 e subsolo total, incluindo galerias para instalações e interligações entre os blocos e os diversos tipos de impermeabilizações.

Parágrafo único - A construção far-se-á de acordo com o estipulado no presente contrato, ao qual se incorporam, para todos os efeitos, as plantas, os anexos, o edital, o cronograma, planilhas e demais documentos integrantes da concorrência. Referidos documentos estão rubricados, em todas as suas folhas, pelos representantes das partes contratantes e ficam fazendo parte integrante deste contrato, como se aqui transcritos em todos os seus termos, cláusulas e condições'.

Já o contrato da 2ª etapa previa o seguinte objeto:

'Cláusula Primeira - Do Objeto

A contratada se obriga a realizar, até o seu final, todos os serviços necessários à construção dos edifícios para a nova sede do STJ, na cidade de Brasília, Distrito Federal, no Setor de Administração Federal Sul - SAF/S, lote 01, Quadra 6.

Parágrafo único - A construção far-se-á de acordo com o estipulado no presente contrato, ao qual se incorporam, para todos os efeitos, as plantas, os anexos, o edital, o cronograma, planilhas e demais documentos

integrantes da Concorrência 1/91; referidos documentos integram este contrato, como se nele transcritos em todos os seus termos, cláusulas e condições'.

Em seguida, o Analista discrimina (fls. 404/405) os termos aditivos e, resumidamente, os respectivos objetos, que foram questionados pelo Ministério Público que atua junto a esta Casa. Ressalta que ao se comparar o objeto inicialmente licitado com os dos termos aditivos firmados, conclui-se que esses últimos não consistiam em aprimoramentos do projeto inicial, e sim em novas obras e até mesmo em compras. Por esse motivo, entende não ser aplicável, no caso, o entendimento de Marçal Justen Filho consignado nas justificativas da OAS.

A instrução assinala, quanto à conclusão do Parecerista, ao se referir à doutrina de Allan Randolph Brewercarias, de ser 'possível alterar o contrato para agregar a ele obras novas, não previstas nem orçadas, desde que sejam conformes com o projeto original e não transtornem a economia do contrato', que, por não se tratar de princípios gerais, é de pouca validade a citação de doutrina estrangeira para embasar um raciocínio sobre matéria tratada por lei específica, como é o caso de acréscimos contratuais. Ademais, continua a instrução, em seu entendimento, o citado autor refere-se não às alterações a que a administração pode proceder, mas àquelas que o contratado é obrigado a aceitar.

No que se refere à menção do Professor Dallari, de que 'a prudência, o bom senso e a sabida especial dificuldade técnica de instalação recomendavam concentrar no mesmo executante, pelo menos para evitar problemas práticos, de mau funcionamento, ou jurídicos, de responsabilidade', entende o Analista insubsistente tal afirmação, porque não encontra respaldo no princípio da legalidade estrita que rege a administração pública.

Quanto à citação, nas justificativas, de parecer elaborado por Hely Lopes Meirelles, que afirma a 'impossibilidade jurídica e administrativa de se atribuir a conclusão das obras a outra construtora que não seja a que iniciou e está executando corretamente a edificação contratada', ressalta a instrução que tal conclusão não é geral, mas restrita à análise da construção de determinado Paço Municipal. Por esse motivo, e considerando que, no caso concreto, haveria a possibilidade de se contratar firma distinta, dada a diversidade dos acréscimos realizados, considera o Analista que o mencionado parecer não se aplica à situação em questão.

.....

Ao concluir sua análise (fl. 409), salienta o Analista que as justificativas apresentadas pela Construtora OAS Ltda. tiveram como objetivo demonstrar a possibilidade de se alterar, em certas condições, os contratos administrativos,

inclusive quanto ao seu objeto, e estimar o custo de uma obra como a da sede do STJ. As alegações da Construtora foram no sentido de que há a possibilidade de se alterar o objeto contratual para plena satisfação do interesse público e, quanto ao valor da obra, demonstrar a compatibilidade entre o valor da obra da sede do STJ com o das demais construções de porte semelhante.

Por fim, entende o Analista que as justificativas oferecidas pela Construtora OAS Ltda. não foram suficientes para invalidar a sua eventual responsabilidade solidária, a ser determinada caso o Tribunal entenda deva o presente processo ser convertido em tomada de contas especial.

A Titular da Unidade Técnica, por sua vez, ante as conclusões da instrução propõe a conversão do processo em tomada de contas especial com vistas à citação dos responsáveis arrolados às fls. 285/288, solidariamente com os representantes legais da Construtora OAS. Sugere, também, a realização das audiências complementares alvitadas pelo MP/TCU em seu parecer de fls. 249/294.

Transcrevo a seguir, na íntegra, por pertinente, o último parecer (fls. 468/476) emitido nos autos pelo Senhor Subprocurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furtado:

.....

'Quanto às razões de justificativa apresentadas pela OAS Ltda., deve-se ressaltar que a empresa optou por defender-se genericamente, utilizando parecer jurídico subscrito pelo eminente Prof. Adilson Abreu Dallari (fls. 330/360) e estudo técnico de engenharia elaborado pela PINI Sistemas Ltda. (fls. 361/389).

A defesa apresentada pela empreiteira em nenhum de seus termos apresenta elementos que contradigam as irregularidades apontadas por este Ministério Público. Não são apresentados argumentos que justifiquem, por exemplo: a subcontratação de empresas sem licitação pública, por intermédio da contratada (OAS), mediante pagamento de taxas de administração irregulares; a recomposição, sem amparo legal, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de realinhamento de preços unitários de concreto, aço etc., no 9º Termo Aditivo da 1ª etapa da obra; os pagamentos irregulares, a título de recomposição do equilíbrio econômico do contrato referente ao sistema de supervisão predial, mediante alteração da data-base de referência para reajustamento; e o pagamento, sem respaldo legal, de despesas indiretas da subcontratada à contratada, mediante aditamento.

Com o parecer jurídico acostado aos autos, a OAS procura amparar as alterações de objeto dos contratos que celebrou com o STJ na 'plena satisfação do interesse público', uma vez que 'o rigor formal' não pode justificar o sacrifício desse interesse (fl. 359).

Deixe-se assente que este Ministério Público não defende a tese da inalterabilidade de objeto dos contratos administrativos. Ao contrário, o MP/TCU reconhece que a mutabilidade, inclusive de objeto, é elemento característico dessa espécie de contratos, como demonstra o pronunciamento à fl. 165.

A tese sustentada pelo Ministério Público em suas manifestações anteriores é a de que: (a) os contratos administrativos são alteráveis, mas existem limites a essas alterações; (b) esses limites estão arrimados justamente no interesse público primário, porque decorrem diretamente da lei e da Constituição Federal.

As afirmações contidas na alínea a já foram extensamente examinadas em nossas intervenções anteriores (fls. 154/172 e 249/295). Ocorre, porém, que, somente por ocasião desta nova manifestação do Ministério Público, foram juntadas informações ou elementos que justificam, por exemplo, os pagamentos das taxas de administração decorrentes da subcontratação de serviços. Esses pagamentos, conforme planilha constante de nossa manifestação anterior (fls. 291), perfazem a quantia equivalente a aproximadamente US\$ 2.955.840,77. A empresa, em sua defesa, anexou documento elaborado pela empresa PINI SISTEMAS Ltda., denominado 'Análise técnico financeira da taxa de administração de 20% estipulada como remuneração em alguns aditivos da obra do STJ'. Em suas conclusões, a empresa de consultoria assevera:

'Após análise global da obra, atendendo consulta específica sobre os serviços aditados que remuneraram a Construtora com taxa de administração de 20%, entendemos que tanto do ponto de vista técnico, como do financeiro, o contratante agiu de forma correta.

Face tanto à dimensão, quanto à complexidade da obra, a administração dos serviços ora mencionados, caso não fossem feitos pela própria construtora, como é usual, exigiria uma estrutura de gerenciamento de porte, tanto para a seleção quanto para o acompanhamento.'

Ademais, em planilha anexa, a empresa PINI indica a decomposição da taxa de administração de 20% paga à empreiteira OAS, cotejando-a com uma 'estimativa da taxa para gerenciamento por terceiros', que montaria ao percentual de 29,56 % (fls. 465/467).

Enfrentar-se-á aqui a questão contida na alínea b, retro, no sentido de que ao interesse público cumpre limitar a alterabilidade dos contratos administrativos.

Na doutrina brasileira, é Celso Antônio Bandeira de Mello quem melhor distingue o interesse público propriamente dito, que denomina de interesse primário, do interesse das pessoas estatais, por ele denominado

de interesse secundário. Nesse sentido, veja-se a transcrição do trecho da obra do renomado administrativista, oferecida pela instrução às fls. 400/401.

O interesse secundário é, segundo este, o que 'atina ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada'.

O interesse público ou primário, por sua vez, é aquele pertinente à sociedade, consagrado nas leis. É a coletividade, por intermédio de seus representantes políticos, que determina os interesses a serem perseguidos pela Administração, por isso são ditos interesses públicos. O mesmo Autor demarca melhor esse entendimento em seu texto 'Desvio de Poder', publicado na Revista de Direito Administrativo nº 172, p. 1, *in verbis*:

'Todo o direito público da quadra histórica que sucedeu ao absolutismo e se afirmou nos tempos modernos proclama o princípio do primado das leis sobre a vontade dos governantes. Ao Poder Legislativo incumbe traçar as finalidades que a administração deve perseguir, estabelecendo os meios e modos pelos quais serão perseguidas. É, pois, na lei e nos objetivos que ela encampa que se encontra o rumo válido, único admissível para o administrador.

A regra geral e abstrata expedida pelo corpo representativo dos cidadãos - titulares últimos do poder - é que define os interesses a serem providos e caracteriza (ao menos implicitamente) as situações perante as quais cabe produzir os comportamentos reputados úteis para a sociedade, de tal sorte que, por este meio, enclausura-se a atuação do Executivo - sucessor do rei.

São, pois, as normas de direito instauradas pelo Poder Legislativo, à vista de certos objetivos havidos como prezáveis, que comandam todo o desdobrar da atuação legislativa' (grifou-se).

Quer isso dizer que o verdadeiro interesse público não se confunde com o interesse do administrador ou da entidade estatal que ele representa. Não está ao alcance dele ou dela determiná-lo, pois que essa é competência exclusiva da lei. Cumpre-lhes às vezes interpretá-lo, regulamentá-lo ou geri-lo, mas não determiná-lo. Essa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello a que aderimos (ob. cit., p. 4), *in verbis*:

'5. Ora, quem administra interesses públicos gere negócio alheio. Cura interesses dos cidadãos, tomados em seu todo, a dizer, como coletividade. E o faz, não como 'dominus', como senhor, a seu alvedrio, porém na qualidade de agente assujeitado ao dever de desempenhar cometimentos, entregues a seu cargo, para cumprir a lei e alcançar os fins por ela almejados' (grifou-se).

Mesmo quando a lei confere ao administrador público discricionariedade para agir, não lhe está transferindo competência para determinar o interesse público que lhe aprouver, mas está tão-só outorgando-lhe liberdade limitada para atuar, isto é, concretizar, o interesse nela já determinado.

Vale ainda dizer que é inócua a motivação de atos administrativos contrários às finalidades públicas postas na lei, porque essa motivação é exigível dos administradores quando agem discricionariamente, e não quando agem em dissonância com a lei e, por consequência, em desarmonia com o interesse público.

Deve-se, nesse ponto, mencionar que a fundamentação para as eventuais irregularidades apontadas em nossas manifestações anteriores somente foi contraditada por argumentos de ordem técnica, assentados em situações fáticas concretas, e não nos pareceres ou manifestações jurídicos. Essa conclusão decorre da documentação acostada aos autos pela Sra. Hilmara Bastos Paredes e pelos Srs. Antonio Carlos de Oliveira, Raimundo Nonato Ribeiro Custódio e José Jesus de Oliveira (fls. 450/463), da qual pode-se extrair o seguinte trecho:

'Conforme se depreende dos pareceres técnicos da equipe de fiscalização, os objetos contratuais em apreço não desfiguram o objeto do contrato principal, eis que estavam interligados àquele por razões de ordem técnica, cuja desvinculação implicaria em dificuldades operacionais, motivo pelo qual opinamos pela possibilidade do aditamento contratual. Ademais, o fator econômico foi considerado, de modo a nos certificamos de que a solução técnica apresentava-se de forma compatível com a economicidade sempre buscada nas tomadas de decisão.'

A comprovação de que a Administração do STJ entendia que a dispensa de licitação encontrava arrimo em situações fáticas pode ser igualmente percebida pela análise das assertivas a seguir mencionadas:

I - Sobre o pagamento de taxa de administração à contratada:

'Segundo as informações prestadas pela Comissão de Fiscalização, não seria possível a contratação dos mesmos (serviços contratados mediante aditamento) sem que houvesse o pagamento de tais taxas' (fl. 456).

II - Sobre o realinhamento de preços no 9.º Termo Aditivo:

'A contratação daqueles serviços com outra empresa seria tecnicamente inviável em razão da indivisibilidade do objeto, o que nos pareceu lógico e claro através do parecer da Comissão de Fiscalização.

Com relação à viabilidade jurídica do aditamento, entendemos que a mesma encontrava-se suficientemente motivada através dos

esclarecimentos da área técnica. Ainda, com referência aos valores repactuados, pautamo-nos nos cálculos da área competente que logrou demonstrar o patamar adequado em relação ao mercado vigente.

Já a repactuação de preço foi feita com base nos documentos comprobatórios da ruptura da equação financeira inicialmente pactuada. Conforme muito bem exposto pela Comissão de Fiscalização, restava à Administração rever os preços com base nos documentos apresentados, o que seria legítimo, ou se manter insensível às reivindicações da contratada, ferindo frontalmente o interesse primário da Administração.

A manifestação favorável ao realinhamento de preços objeto do 9.º Termo Aditivo considerou, portanto, as circunstâncias técnicas e econômicas apresentadas pela Equipe de Fiscalização, cujo conteúdo constitui elemento suficiente a motivar o aditamento contratual' (fl. 451).

III - Sobre o pagamento de Despesas Indiretas à subcontratada (7.º Termo Aditivo da 2.ª etapa):

'O 7.º Termo Aditivo ao contrato da segunda etapa visou o pagamento de despesas indiretas da subcontratada à contratada. Com relação aos motivos que firmaram o nosso convencimento quanto à existência de razões a embasar tal pagamento, julgamos oportuno transcrever os esclarecimentos que foram prestados pela Comissão de Fiscalização, nos autos do processo *omissis*

IV - Sobre a recomposição do equilíbrio econômico do contrato relativo ao Sistema de Supervisão Predial:

'A Comissão de fiscalização demonstrou que a contratação de outra empresa seria uma medida antieconômica para a Administração, tendo, inclusive, consultado o TCU que os aconselhou a justificar a medida mais econômica aos cofres públicos.

As explanações de caráter técnico e financeiro que nos foram apresentadas pela equipe técnica, firmaram o nosso convencimento quanto à viabilidade legal da alteração pretendida, visto que a motivação restava devidamente comprovada, razão pela qual nos reportamos aos esclarecimentos já prestados por aquela Comissão nos autos do processo' (fl. 456).

O Ministério Público, conforme já mencionado, não defende a imutabilidade dos contratos administrativos; ao contrário, entende que própria legislação determina os casos em que, verificadas certas circunstâncias, o contrato pode ser alterado pelo administrador. Essa a conclusão a que igualmente chega o brilhante parecerista, Prof. Adilson Abreu Dallari, em sua manifestação de fl. 349, *in verbis*:

'Em resumo: é possível alterar o contrato para agregar a ele obras novas, não previstas nem orçadas, desde que sejam conformes com o projeto original e não transtornem a economia do contrato.' (grifou-se).

Os aditamentos celebrados durante a execução da obra de construção do STJ, no entanto, implicaram, salvo melhor juízo, extrapolação dos limites legais autorizadores de eventuais alterações unilaterais ou bilaterais e infringência do dever de licitar.

Desde já, deixe-se assente que o fato de os objetos dos aditamentos ao contrato da 2ª etapa da obra interligarem-se, interferirem, ou estarem em relação de interdependência ou de complementaridade com o objeto inicialmente pactuado, não justifica por si só o aditamento ou a dispensa de licitação. Imprescindível, para justificá-los, como se viu, é a não modificação da natureza do objeto contido no contrato original.

Tendo em vista que a descrição do objeto contratual em análise é genérica: 'todos os serviços necessários à construção dos edifícios para a nova sede do STJ' (vol. IX, fl. 1), há de entender-se que está delimitado pelo edital, nos termos do caderno de especificações (vol. VII, fls. 54/341). Isso, porque o objeto contratual, como assente na doutrina, deve ser certo, possível, determinado ou determinável.

Com base nessas premissas, a comparação dos objetos do contrato inicial e dos aditamentos (vol. VII) permite a este Ministério Público concluir que violaram a legislação concernente a licitações públicas os seguintes Termos Aditivos ao contrato da 2ª etapa da obra, por desfigurarem o objeto contratual:

- a) 1º - compra e instalação de elevadores (vol. IX, fl. 23);
- b) 3º - compra e instalação do sistema de supervisão predial (vol. IX, fl. 145);
- c) 6º - serviço e fornecimento de passarelas, grelhas, treliças etc. (vol. IX, fl. 270);
- d) 8º - serviços e fornecimentos do sistema de exaustão de cozinha (vol. IX, fl. 311);
- e) 10º - serviços e materiais para execução do projeto de irrigação (vol. IX, fl. 341);
- f) 12º - serviços e fornecimentos concernentes à rede coletora de esgoto na galeria e ao sistema de drenagem superficial das lajes de cobertura de subsolo (vol. IX, fl. 361);
- g) 13º - compra e instalação do sistema de energia estabilizada (vol. IX, fl. 388);

h) 14º - compra e instalação de poltronas (vol. IX, fl. 390).

Conclui-se que esses aditamentos modificam a natureza do objeto inicialmente pactuado e, portanto, não resta dúvida, ofendem ao preceito e princípio constitucional da legalidade (Constituição Federal, art. 37, *caput*). O inequívoco propósito da Administração do STJ de concluir a construção da sua sede mediante termos aditivos ao ajuste originariamente celebrado, em violação ao preceito constitucional que impõe o dever de licitar, quando esgotadas as possibilidades de aditamento contratual, resta inequivocamente demonstrado, conforme se depreende do trecho extraído das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rubin Lemos (fl. 444):

'Cabe ressaltar, agora, que esse contrato com a O.A.S. foi firmado em 1989 e que desde então a política adotada no S.T.J. era a de continuação da execução do mesmo, cuja materialização se deu por meio de Termos Aditivos ao contrato principal, quando necessários, após devidamente analisados pelos órgãos competentes.'

A linha de atuação seguida pela Administração do STJ, merecedora de sérias ressalvas, deve ser imputada sobretudo à cúpula administrativa do órgão, em especial ao Sr. José Clemente de Moura, Diretor-Geral do STJ e maior responsável pela prática de todos os atos considerados irregulares em nossa manifestação anterior (fls. 249/295). Deixe-se assente, desde já, que as conclusões a que o Ministério Público chegará - no sentido de que, em face do princípio da economicidade e das peculiaridades da obra, os atos praticados devem ser considerados regulares - decorrem, também, em grande parte, da impossibilidade de desunir, apartar ou distinguir as responsabilidades daqueles servidores a quem este Ministério Público imputou responsabilidade. Responsabilizar o Sr. Diretor-Geral importaria, necessariamente, em incriminar os demais servidores, cujas atuações apresentavam-se inexoravelmente interligadas. Em face das razões de justificativa juntadas aos autos por alguns dos responsáveis, resta demonstrado que vários servidores que participaram ou, de alguma forma, contribuíram para a prática dos atos reputados ilegais estavam apenas seguindo orientações emanadas da Diretoria-Geral do STJ.

III

A segunda condição indicada pelo Prof. Dallari para tornar possível a alteração do contrato seria a manutenção da 'economia do contrato'.

Conforme depreende-se do documento intitulado 'Análise de Custos de Obras', apresentado pela PINI Sistemas Ltda. (fls. 361/389), observa-se, inequivocamente, que a adoção de qualquer outra atitude pela Administração do STJ implicaria maior ônus para conclusão da obra.

A construção da sede exige, destarte, que se analisem suas peculiaridades. A adoção de 'um projeto arquitetônico arrojado, majestático, cuja elaboração foi solicitada a um profissional de renome internacional, sobejamente conhecido por sua paixão por Brasília e por suas características inovadoras, criativas, que muitas vezes, acarretam dificuldades excepcionais no momento da execução', conforme menciona o douto parecerista Dilson Abreu Dallari (fls. 350/351), exige do intérprete da lei um certo grau de ponderação na elaboração do seu 'trabalho metódico de concretização do direito', utilizando-se da expressão do mestre constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho (*in* Direito Constitucional, Almedina, 6ª edição, 1993, Coimbra).

Ainda na linha dos ensinamentos do mestre lusitano, não se deve nunca dissociar a norma jurídica do caso concreto tendente a sofrer sua incidência. De acordo com o autor (ob. cit., p. 223):

'Uma norma jurídica adquire verdadeira normatividade quando com a medida de ordenação nela contida se decide um caso jurídico, ou seja, quando o processo de concretização se completa através da aplicação ao caso jurídico a decidir mediante: (1) a criação de uma disciplina regulamentadora (concretização legislativa, regulamentar); (2) através de uma sentença ou decisão judicial (concretização judicial); (3) através da prática de actos individuais pelas autoridades (concretização administrativa). Em qualquer caso, uma norma jurídica que era potencialmente normativa ganha uma normatividade actual e imediata através da sua passagem a norma de decisão que regula concreta e vinculativamente o caso carecido de solução normativa.'

Portanto, para a criação da norma do caso, aquela que irá disciplinar a situação sob comento - eventuais irregularidades detectadas na construção da sede do STJ -, deve ser necessariamente considerado o fato de que se está diante de obra pública extremamente complexa, e não de obra corriqueira, comum. Deve ser considerada a circunstância, muito bem colocada pelo Prof. Dallari (fl. 351), de que 'cuida-se, isto sim, de obra pública extremamente complexa, cuja licitação foi feita não a partir daquilo que a legislação considera como projeto básico, mas, sim, a partir de um esboço, de um pré-projeto, sobre o qual foram feitos os cálculos estimativos, pois é assim que o renomado artista trabalha (arquiteto Oscar Niemayer), desenvolvendo o projeto, detalhando-o, ao longo de sua execução.'

Em face de todas essas ponderações, e tendo sempre em consideração o fato de que todas as alegações, assim como todas as informações relacionadas à execução do contrato sob comento, encontram-se

fartamente comprovadas e documentadas, deve-se passar a analisar aspecto relacionado à economicidade dos contratos administrativos.

Mencione-se que a Constituição Federal, nos dispositivos que tratam da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em seu art. 70, obriga o cumprimento não apenas do princípio da legalidade, mas igualmente dos princípios da legitimidade e da economicidade.

Torna-se, assim, cada vez mais difícil examinar licitações e contratos quando seu objeto é de elevada complexidade, como é o caso que ora se examina. Não se deve efetuar a análise exclusivamente sob a ótica da legalidade da despesa; deve-se, igualmente, considerar se os dispêndios foram efetuados com parcimônia e eficiência. Enuncia-se, assim, o princípio da razoabilidade (Celso Antônio Bandeira de Mello, 5ª edição, 1994, Malheiros Editores) como balizador da atuação do administrador. Leciona o autor: 'Ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas'.

Pelo princípio da economicidade, balizado pela razoabilidade, deve-se averiguar a relação entre custo e benefício. A economicidade permite ao aplicador do direito aferir, em cada caso, se houve ou não malversação de verba pública. É este princípio instrumento de aferição da relação entre gasto público e benefício auferido, a ser empregado na subjetividade de cada caso, quando então poder-se-á verificar se determinado fato ou ato administrativo atingiu seu objetivo maior, o interesse público.

O princípio da economicidade deve ser utilizado não apenas como critério para aferir o custo-benefício de um gasto, mas igualmente para avaliar o equilíbrio financeiro de contratos administrativos e para aplicar sanções ao administrador, nos termos do art. 70, VIII, da Constituição Federal, que prevê 'multa proporcional ao dano causado ao erário'. O controle da economicidade significa, portanto, controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos.

De toda a documentação acostada aos autos, conclui-se que, na execução do contrato para construção da sede do STJ, ainda que se mantenha inalterado o entendimento esposado na manifestação anterior - de que, em determinados atos especificamente indicados, foram extrapolados os limites de dispensa de licitação -, qualquer outra forma de atuar que pudesse ser escolhida pela administração do STJ teria implicado, ao contrário, ônus superior ao efetivamente verificado. A estrita e formal adequação da execução do contrato à legalidade implicaria, inexoravelmente, gastos superiores aos ocorridos.

As peculiaridades do contrato sob comento, que devem ser necessariamente consideradas para a criação da norma do caso, resultaram em situação deveras *sui generis*: o formal atendimento do princípio da legalidade importaria em violação do igualmente constitucional princípio da economicidade. A realização da melhor relação entre custo-benefício, conteúdo do princípio da economicidade, resultou na violação do dever legal de licitar.

Essa aparente colisão entre princípios constitucionais é questão que tem merecido da moderna doutrina especial atenção. Pode-se observar a importância e complexidade desse tema a partir dos trechos a seguir transcritos da obra 'Metodologia da Ciência do Direito' (Karl Larenz, 2ª edição, Editora: Fundação Calouste Gulbenkian, Tradução de José Lamego, Lisboa):

'Os direitos, cujos limites não estão fixados de uma vez por todas, mas que em certa medida são <abertos>, <móveis>, e, mais precisamente, esses princípios podem, justamente por esse motivo, entrar facilmente em colisão entre si, porque a sua amplitude não está de antemão fixada. Em caso de conflito, se se quiser que a paz jurídica se restabeleça, um ou outro direito (ou um dos bens jurídicos em causa) tem que ceder até um certo ponto perante o outro ou cada um entre si. A jurisprudência consegue isto mediante uma <ponderação> dos direitos ou bens jurídicos que estão em jogo conforme o <peso> que ela confere ao bem respectivo na respectiva situação. Mas <ponderar> e <sopesar> é apenas uma imagem; não se trata de grandezas quantitativamente mensuráveis, mais do resultado de valorações, que - nisso reside a maior dificuldade - não só devem ser orientadas a uma pauta geral, mas também à situação concreta em cada caso. Que se recorra pois a uma ponderação de bens no caso concreto.'

Dissertando sobre o mesmo tema, o já citado constitucionalista português Gomes Canotilho (ob. cit., p. 190) manifesta-se nos seguintes termos:

'O facto de a Constituição constituir um sistema aberto de princípios insinua já que podem existir fenômenos de tensão entre os vários princípios estruturantes ou entre os vários princípios constitucionais gerais ou especiais (...)

O princípio da harmonização ou da concordância prática implica <ponderações>. O campo de eleição do princípio da concordância prática tem sido até agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre bens jurídicos constitucionalmente protegidos).'

Desses ensinamentos doutrinários acerca do tema 'colisão de princípios', resta configurado que não se deve afastar completamente a incidência de

determinado princípio a fim de possibilitar a aplicação de outro. O contrário significaria estabelecer, de certa forma, uma hierarquia entre princípios constitucionais, o que não tem sido pacificamente aceito pela doutrina. Incumbe ao intérprete ou aplicador do Direito, ao contrário, buscar a norma de solução para o caso considerando suas peculiaridades. Nesse sentido, ao invés de afastar determinado princípio para tornar possível a aplicação de outro, deve buscar uma harmonização recíproca para alcançar a 'norma de decisão que regulará concreta e vinculativamente o caso carecido de solução normativa'. (Gomes Canotilho, ob. cit., p. 223).

IV

Em face dos novos elementos trazidos aos autos pela empresa OAS Ltda. (pareceres do Prof. Adilson Abreu Dallari e da empresa de consultoria Pini) e das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Joaquim Gaião Torreão Braz, Vander Lúcio Ribeiro e Guilherme H. F. G. Valério, componentes da Comissão de Fiscalização (fls. 416/442), pela Sra. Hilmara Bastos Paredes, pelos Srs. Antonio Carlos de Oliveira, Raimundo Nonato Ribeiro Custódio e José Jesus de Oliveira (fls. 450/463), e, ainda, pelo Sr. Rubin Lemos (fl. 444), restou assente que não existiu, por parte da Administração do STJ, qualquer animus de fraude ou de dolo.

Em síntese, as alterações, aditivos e pagamentos efetuados durante a execução do contrato celebrado entre o E. Superior Tribunal de Justiça e a Construtora OAS foram sempre motivados por situações fáticas justificadoras das medidas adotadas. Assim, os requisitos formais de legalidade, que normalmente são considerados para execução de projetos comuns, devem ser aplicados ao caso de forma mitigada, em função das situações especiais já mencionadas.

O cumprimento do princípio da legalidade, que por este Ministério Público foi posto em relevo nas manifestações anteriores, não pode, entretanto, resultar em invalidação do princípio constitucional da economicidade. Não se quer com isto concluir que se deva afastar ou negligenciar a aplicação do princípio da legalidade. Ao contrário, entende este Ministério Público que a interpretação da lei, no caso em análise, deve moldar-se aos fatos concretos sobre os quais incidiram as regras previstas no estatuto da licitação.

Em face das peculiaridades relacionadas ao objeto do contrato, que resultaram em enormes dificuldades no seu desenvolvimento e, principalmente, no seu detalhamento, e tendo em vista a conduta dos responsáveis que sempre visaram à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, o Ministério Público retifica sua posição consignada nos pareceres anteriores, dispensando-se as diligências, audiências prévias e citações solicitadas. Manifesta-se, portanto, pela regularidade e correta

aplicação dos recursos relativos à construção da sede do E. Superior Tribunal de Justiça”.

VOTO

Relativamente ao mérito da presente Consulta, lamento por ser compelido a divergir da Unidade Instrutiva, uma vez que a peça exordial reveste-se de aspectos que identificam-na como sendo relativa a caso concreto, ficando vedado seu conhecimento pela imposição regimental inculpada no art. 217, senão vejamos.

2. Ao encaminhar o instrumento subscrito pelo Diretor-Geral do Dnocs, o excelentíssimo Senhor Ministro Gustavo Krause acrescenta que “embora a Consulta seja dirigida a este Ministério em caráter específico, pois a hipótese ocorre com certa frequência naquela entidade, dirijo-me a essa Egrégia Corte caráter geral”.

3. Ora, o documento descritivo elaborado pelo Dnocs (fls. 02/05), no qual repousa a Consulta em si, contempla aspectos pormenorizados, em torno dos quais se dariam as modificações contratuais pretendidas, conferindo à situação, rogata *venia*, total singularidade, conforme ventilado pela Secex/CE (fl. 07, item 8, fl. 10, itens 11 e 12, alínea “b”, *in fine*).

4. Ou seja, impõe-se que o atendimento à Consulta, em termos de resposta, seja derivado de estudo empreendido com suporte, obviamente, nos elementos circunstanciais grafados no processo, e nesse particular, compreendo que a orientação do Tribunal estaria voltada para uma situação que se afigura como sendo específica.

5. A propósito, a peça consultiva foi formulada com as seguintes peculiaridades, além de outras informações (fl. 02):

”1) Supondo um órgão pertencente à Administração Federal que teria realizado licitação objetivando a execução de obra pública, cujo início esteve impedido por alguns anos devido a razões alheias às partes contratantes.

2) Destaque-se que, de acordo com a Decisão nº 766/94-TCU-Plenário, o prazo contratual não estaria sujeito ao limite quinzenal de duração.

3) Todavia, considerando tratar-se de um açude público de grande porte, cuja obra é considerada *prioritária* por atender a relevante interesse público, seria essencial reduzir o prazo de sua execução, previsto no contrato vigente que é de 4 (quatro) para 3 (três) anos, antecipando os benefícios à população com 1 (um) ano de antecedência e, ainda, evitar danos ambientais, sem que, tais benefícios, impliquem em acréscimo de custos para a Administração.

4) Premida pela necessidade da obra, a Administração estaria optando por cambiar um único aspecto que lhe reduziria significativamente o prazo de execução e elidiria considerável degradação ambiental. Por outro lado, seriam mantidas todas as condições decorrentes do procedimento licitatório, em especial o preço total do empreendimento.

5) Ao longo do tempo em que o empreendimento esteve sustado, a Administração teria identificado esse problema de prazo e pesquisado soluções para minimizá-lo quando do início das obras. Desta forma, a solução encontrada foi alterar o tipo de tecnologia de construção da barragem, trocando-se, no trecho da barragem central, na calha do rio, a sua concepção original, que contemplava a construção de barragem de terra, pela barragem de Concreto Compactado com Rolo, tecnologia avançada, e de resultados satisfatoriamente comprovados”.

6. Referindo-se a aspecto por demais particularizado, salientou o interessado (fl. 03, alínea “b”) que “a mudança de terra para concreto diminuiria as áreas de desmatamento, e implicaria em significativa redução do volume de escavação de jazidas de solos, não removendo terras férteis situadas em um projeto agrícola nas vizinhanças, previstas para serem utilizadas no maciço da barragem” (grifo do original).

7. Portanto, deparei-me presentemente com impedimento legal e regulamentar para que o documento inaugural possa ser conhecido, e, por conseguinte, vir a ser imprimido caráter normativo à sua resposta, à vista das especificidades nele norteadas.

8. Tanto a Lei nº 8.443/92, em seu art. 1º, § 2º, e o Regimento Interno deste Tribunal (art. 216, § 3º), determinam que a resposta à Consulta endereçada a esta casa “tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

9. Igual mandamento encontra-se prescrito no Enunciado nº 110 da Súmula da Jurisprudência predominante desta Corte de Contas.

10. Terminantemente o Regimento Interno, em seu art. 217, estabelece que “o Relator ou o Tribunal não conhecerá de Consulta que não atenda aos requisitos do art. anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao Consulente”.

Assim posto, com as vênias de estilo por divergir da proposição sugerida pela Unidade Técnica, VOTO por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação dos ilustre pares.

DECISÃO Nº 780/97-TCU-PLENÁRIO¹

1. Processo nº: TC-012.085/96-0.
2. Classe de Assunto: III - Consulta sobre a possibilidade de se introduzir modificações em contrato firmado, decorrentes de adoção de tecnologias alternativas não especificadas no edital de licitação.
3. Interessado: Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/CE.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. não conhecer da presente Consulta, por deixar de preencher o requisito de admissibilidade previsto no art. 217 do Regimento Interno/TCU;
 - 8.2. dar conhecimento ao interessado indicado no item 3 supra do inteiro teor desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam; e
 - 8.3. determinar a juntada deste aos autos da Prestação de Contas do Dnocs, exercício de 1997.
9. Ata nº 45/97-Plenário.
10. Data da Sessão: 12.11.1997 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça e os Ministros-Substitutos José Antônio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).
 - 11.2. Ministro que se declarou impedido: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça.

Iram Saraiva
na Presidência

Lincoln Magalhães da Rocha
Ministro-Relator

¹ Publicado no DOU de 10.12.1997.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VIAGEM/CE - APLICAÇÃO
DOS RECURSOS ORIUNDOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO
Recurso de Revisão**

Ministro-Relator Bento José Bugarin

Grupo: II - Classe I - Plenário

TC-275.116/93-0

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.

Órgão: Prefeitura Municipal de Boa Viagem/CE.

Responsável: Benjamin Alves da Silva, ex-Prefeito.

Ementa: Recurso de Revisão em face do Acórdão nº 44/95-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do ex-Prefeito, relativas à aplicação dos recursos oriundos dos Royalties do Petróleo, dando-lhe quitação, ante o recolhimento do débito. Alegação de cerceamento de defesa em virtude dos termos da citação do TCU que, ao facultar ao responsável a apresentação de defesa ou o recolhimento do débito, sem o esclarecimento de que a não apresentação de defesa pode ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, traduz a idéia de que o recolhimento do débito é suficiente para sanar a irregularidade, sendo dispensável a apresentação de defesa. Procedência da alegação. Assunto já tratado pelo Tribunal, que por meio do Acórdão nº 212/96-2ª Câmara determinou a reformulação dos termos constantes dos ofícios citatórios expedidos pelo TCU, a fim de que conste referido esclarecimento. No caso concreto, inexistência de cerceamento de defesa. Não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei Orgânica. Não conhecimento. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto em 13/06/96 pelo responsável em face do Acórdão nº 44/95-2ª Câmara, Ata 05/95, Sessão de 16/02/95, prolatado nos autos de Tomada de Contas Especial, instaurada por meio da conversão de Relatório de Auditoria realizada no Município em epígrafe, na qual se constatou o uso da Nota Fiscal nº 0038, de 23/12/92, para justificar que o valor indicado na mencionada Nota Fiscal teria sido custeado em sua totalidade com recursos oriundos do Ministério do Bem-Estar Social, mediante Convênio (fls. 02), sendo, no entanto, em outro momento, constatado que a mesma Nota foi utilizada para justificar que o seu valor teria sido custeado em parte com os recursos do Fundo Especial de que trata a Lei nº 7.525/86, configurando, assim, evidente contradição, motivo pelo qual, a Segunda

Câmara, ao apreciar citada Tomada de Contas Especial, no que se refere à aplicação dos recursos oriundos dos *Royalties* do Petróleo, decidiu, por meio do Acórdão recorrido, julgar irregulares as contas do ex-Prefeito, dando-lhe quitação, ante o recolhimento do débito (fls. 10 e 16).

Alegações do recorrente (fls. 21/25):

- tendo em vista que a contabilidade das prefeituras do interior do Estado é efetuada por escritórios especializados cujas sedes são localizadas em outro Município, muitas vezes ocorrem erros de escrituração e até mesmo extravio de documentos em decorrência da necessidade de transportá-los até a capital. No caso vertente, ocorreu falha na escrituração, porquanto se atribuiu equivocadamente a aplicação dos recursos oriundos dos *royalties* à despesa consignada na NF nº 0038, o que de fato não ocorreu;
- tendo a falha sido verificada em virtude de auditoria do TCU, o responsável imediatamente providenciou o ressarcimento do possível desvio ocorrido;
- houve cerceamento de defesa, pois o ofício citatório facultou ao responsável a apresentação de defesa ou o recolhimento da importância devida;
- "A faculdade concedida ao requerente deixa claro, e sem nenhuma dúvida, de que optando pelo pagamento do valor devido descabia qualquer apresentação de defesa, por conseguinte, se conclui que se teria como regulares as contas e o consequente arquivamento do feito";
- "Com efeito ao facultar ao peticionário a possibilidade de pagar a quantia devida ou apresentar defesa, sem o esclarecimento de que a não apresentação de defesa poderia ensejar a declaração de irregularidades das contas, ainda que recolhidas aos cofres da União, subtraiu essa egrégia casa do suplicante a amplitude de defesa";
- "Mesmo recolhendo o valor devido, sendo admitida a apresentação de defesa, ensejaria ao requerente apresentar provas que permitiriam a obtenção da verdade, o que não ocorreu".

Ao final, requer o recorrente a reconsideração da "decisão que ora se ataca, revendo-a, para considerar regular a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Boa Viagem no exercício de 1992".

Pareceres da Secex/CE (fls. 30/31):

O Analista, considerando o descontrole da escrituração e o ressarcimento dos recursos do Fundo Especial da municipalidade, entende caracterizada a boa-fé, motivo pelo qual propõe a insubsistência do Acórdão recorrido, a fim de que as

contas do ex-Prefeito sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável.

O Diretor, com a anuência do Secretário, por entender que a justificativa de erro na escrituração contábil, sem a apresentação de qualquer outro meio de prova, não caracteriza a boa-fé, propõe o conhecimento do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Parecer do Ministério Público junto ao TCU (fls. 39):

Manifesta-se pelo não conhecimento do recurso, "por não se enquadrar nas hipóteses previstas no art. 35 e incisos I a III da Lei nº 8.443/92", abstendo-se de adentrar no mérito da peça recursal.

É o Relatório.

VOTO

O responsável busca, um ano após a prolação do Acórdão recorrido, justificar-se sob as alegações de erro na escrituração contábil e de cerceamento de defesa.

Curioso observar, porém, que, em seu arrazoado, muito embora tenha tido a oportunidade, o recorrente não indicou qual seria então o correto lançamento contábil, deixando assim de "apresentar provas que permitiriam a obtenção da verdade", conforme seus próprios dizeres, às fls. 24.

Ao contrário, preferiu limitar-se em suas alegações, sem nada provar. Aliás, coerente com sua linha de argumentação, no sentido de que teria havido cerceamento de defesa, era de se esperar que formulasse pedido de declaração de nulidade do Aresto atacado, o que não ocorreu, porquanto optou por requerer a reforma do referido Acórdão, a fim de que as contas sejam julgadas regulares.

Quanto aos termos da citação deste Tribunal, são pertinentes as observações lançadas pelo recorrente, pois contempla assunto que já foi preocupação desta Corte, conforme se depreende do Acórdão nº 212/96-2ª Câmara, Ata 13/96, Sessão de 18/04/96, *in verbis*:

"c) determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas, no sentido de reformularem os termos da citação até aqui adotados, de forma a alertar o responsável de que o simples recolhimento do débito não sana a irregularidade decorrente da omissão das contas, conferindo-se-lhe a oportunidade de apresentá-las ou de justificar a omissão".

Não obstante o exposto, entendo inexistir razão que justifique a concessão de nova oportunidade de defesa, pois o responsável, ao interpor o recurso, comparecendo, assim, mais uma vez, espontaneamente aos autos, podendo, deixou de "apresentar provas que permitiriam a obtenção da verdade", limitando-se a alegar erro na escrituração contábil, sem, no entanto, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, motivo pelo qual não há como acolher o pedido do recorrente de julgamento pela regularidade da Tomada de Contas Especial.

Vê-se, por fim, que os elementos trazidos aos autos pelo responsável não se amoldam às hipóteses de recurso de revisão previstas no art. 35 da Lei nº 8.443/92.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com o parecer do Ministério Público junto ao TCU e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 252/97 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº 275.116/93-0
2. Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão.
3. Responsável: Benjamin Alves da Silva, ex-Prefeito.
4. Órgão: Prefeitura Municipal de Boa Viagem/CE.
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade Técnica: Secex/CE.
8. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em face do Acórdão nº 44/95-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do responsável, relativas aos recursos oriundos dos *Royalties* do Petróleo, dando-lhe quitação;

Considerando que os elementos trazidos aos autos pelo responsável não se amoldam às hipóteses de recurso de revisão previstas no art. 35 da Lei nº 8.443/92;

Considerando o parecer do Ministério Público pelo não conhecimento do recurso;

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

a) não conhecer do presente recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei nº 8.443/92;

b) dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao interessado.

9. Ata nº 47/97 - Plenário.

10. Data da Sessão: 19.11.1997 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin (Relator) e Valmir Campelo.

Homero Santos
Ministro-Presidente

Bento José Bugarin
Ministro-Relator

Walton Alencar Rodrigues
Rep. do Ministério Público

1. Publicado no DOU de 10.12.1997.

**UFCE - CONCESSÃO DE APOSENTADORIA INTEGRAL A
SERVIDOR ANTES DO TEMPO EXIGIDO NA LEGISLAÇÃO EM
VIGOR**
Aposentadoria

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo I - Classe V - 2ª Câmara

TC-275.567/91-5

Natureza: Aposentadoria

Entidade: Universidade Federal do Ceará

Interessada: Maria Erivanda Diógenes de Souza

Ementa: Aposentadoria voluntária. Telefonista. Proventos integrais aos 28 anos de serviço com base no art. 40, III, "a", da CF de 1988. Lei 7.850/89 - legislação aplicável a aposentadoria previdenciária. Necessidade de Lei Complementar que regule a aposentadoria especial para telefonista à conta do Tesouro. Ilegalidade.

RELATÓRIO

Trata-se da aposentadoria de Maria Erivanda Diógenes de Souza, do Quadro de Pessoal da Universidade Federal do Ceará, no cargo de Telefonista, NM-1, nível 20, concedida a partir de 22.05.91, com fundamento no art. 40, inciso III, alínea "a" da Constituição Federal de 1988, e no art. 192, inciso I da Lei 8.112/90.

02. A instrução inicial a cargo da IRCE-CE, opinou pela legalidade da concessão, conforme consta de fls. 11.

03. No entanto, a douta Procuradoria, divergindo da então IRCE/Ceará, propôs diligência a fim de que fosse excluído do cálculo dos proventos, a parcela referente aos uniênios, ante o disposto no art. 7º, inciso I, da Lei 8.162/91, atribuindo-se como vantagem pessoal a importância que, em 12.12.1990, era percebida a título de uniênio ou outro adicional por tempo de serviço (Orientação Normativa nº 43, da SAF), acrescida dos reajustes posteriores, e não o percentual correspondente.

04. Retorna agora o processo com os elementos de fls. 17, que atendem a diligência acima citada.

05. A 2ª Secex, ao reexaminar a matéria manifestou-se nos seguintes termos:

"Todavia, é de se questionar a propositura de legalidade do feito, haja vista que a interessada não implementou o tempo mínimo necessário de 30 anos exigido na legislação em vigor para fazer jus à aposentadoria voluntária com

proventos integrais. O mapa de tempo de serviço de fls. 05 e 05v consigna para aposentadoria apenas 28 anos, 07 meses e 16 dias.

Dessa forma, e a teor das Decisões nºs 233/92, 1ª Câmara, de 09.06.92, TC-275.651/90-8, *in*Ata nº 18/92, 357/92, 1ª Câmara, de 01.09.92, TC-016.309/92-8, *in*Ata nº 30/92, e 08/93, 1ª Câmara, TC-003.775/92-5, *in*Ata nº 12/93, somos de parecer que a concessão deverá ser considerada ilegal, com recusa de registro ao ato respectivo”.

06. O Ministério Público em cota singela acompanha a Unidade Técnica. É o Relatório.

VOTO

A Lei nº 7.850, de 23/10/89 considera penosa a atividade profissional de telefonista para efeito de aposentadoria especial aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço.

07. Todavia, o parágrafo único do art. 1º da referida Lei, deixou claro que a mesma seria concedida pela Previdência Social, permanecendo, portanto, as exceções ao disposto no inciso III, letras a e c do art. 40 da vigente Constituição Federal, condicionadas à existência de Lei Complementar, conforme previsto no § 1º do citado artigo.

08. O Departamento de Recursos Humanos da S.A.F adotando a mesma posição ao responder consulta formulada pela Escola Técnica Federal de Campos, assim conclui em seu Parecer (nº 80/92 - publicado no D.O.U de 23.03.92 - Seção I - pág. 3760):

“A Lei nº 7.850, de 1989, tem como destinatários especificamente os servidores que se aposentam com base na Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 5.890, de 1973), não suprimindo a exigência feita no sentido de que se promulgue lei complementar para os casos da espécie.”

09. Dessa forma a jurisprudência deste Tribunal tem considerado ilegais as concessões dessa espécie, observando que o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.850/90 se refere à aposentadoria especial a ser concedida pela Previdência Social e que as exceções previstas no art. 40, § 1º, da Constituição Federal serão estabelecidas por Lei Complementar.

Isto posto, acolho os pareceres e VOTO por que se adote a Decisão que ora submeto a esta Câmara.

DECISÃO Nº345/97-TCU- 2ª CÂMARA¹

1. Processo nº 275.567/91-5
2. Classe de Assunto: (V) - Aposentadoria
3. Interessada: Maria Erivanda Diógenes de Souza
4. Entidades: Universidade Federal do Ceará
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Dra. Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. DECISÃO: A Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE considerar ilegal o ato de fls. 17, negando-lhe o registro .
 - 8.1. considerar ilegal o ato de fls. 17, negando-lhe o registro; e
 - 8.2. esclarecer à interessada que poderá utilizar o tempo de inativação para nova aposentadoria, nos termos da Súmula TCU nº 74.
9. Ata nº 38/97 - 2ª Câmara
10. Data da Sessão: 20.11.1997 - Ordinária
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Adhemar Paladini Ghisi (na Presidência), Bento José Bugarin e Valmir Campelo (Relator).

Adhemar Paladini Ghisi
na Presidência

Valmir Campelo
Ministro-Relator

¹ Publicado no DOU de 3.12.1997.

TCU - COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR RECURSOS ORIUNDOS DO FGTS Representação

Ministro-Relator Bento José Bugarin

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-012.964/95-6 (Sigiloso)

Natureza: Representação.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo do TCU.

Ementa: Representação formulada pela 5ª Secex acerca da natureza jurídica do FGTS e, conseqüentemente, da competência desta Corte e, em especial, daquela Unidade Técnica, para fiscalizar os recursos oriundos do referido fundo. Conhecimento. Entendimento jurisprudencial do STF e do TCU no sentido de não incluir os recursos de FGTS no conceito de receita pública, por se tratar de patrimônio do trabalhador. Competência do TCU fixada em decorrência de figurar a CEF como agente operador dos recursos do FGTS, por cuja má-aplicação pode vir a União a responder, e também tendo em vista que "o próprio interesse do Estado em prover o FGTS estende-lhe a condição de 'res publica', passível, desta forma, de ação fiscalizadora mais efetiva", nos termos de precedente desta Corte. Verificação na prática e também na legislação pertinente (Lei nº 8.844/94) de tratamento de receita pública aos recursos do FGTS, o que justifica manter a respectiva fiscalização nos moldes como hoje se encontra neste Tribunal. Esclarecimentos e ciência à interessada. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela 5ª Secex, na pessoa de seu Titular, acerca do tratamento jurídico a ser dado ao FGTS quanto aos seguintes questionamentos que apresenta:

"4.a. os recursos do FGTS constituem receita de entidade de Direito Público, consoante disposto no capítulo II do Título I da Lei nº 4.320/64 ou devem ser considerados patrimônio do trabalhador ?

4.b. tais recursos são do gênero tributo ? de que espécie ?"

A Representação em tela foi motivada pelo despacho da Diretora, em substituição, da 2ª Divisão daquela Unidade Técnica, exarado nos autos do

TC-001.589/95-4, concernente a Relatório de Auditoria realizada na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e na Procuradoria da Fazenda Nacional do Distrito Federal (PFN/DF), com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento daquele órgão, no que se refere à inscrição, cobrança, baixa e cancelamento da Dívida Ativa da União, bem como quanto aos procedimentos de apuração do estoque da dívida. Naquela oportunidade, a Diretora em substituição, calcada em sólidos argumentos, defendeu a natureza tributária do FGTS, alertando que entendimento contrário implicaria "desclassificar o FGTS do conceito de receita pública, o que, por si só, impediria esta 5ª Secex de acompanhar a sua arrecadação" (fls. 08).

A Assessora da 5ª Secex, por sua vez, em atendimento à solicitação do Secretário daquela Unidade Técnica, emitiu parecer sobre a matéria, no qual concluiu, respaldada na jurisprudência, tanto do STF quanto do TCU, que os recursos do FGTS não são de natureza tributária e não podem ser enquadrados no conceito de receita pública. Não obstante, ressalta que "embora os recursos do FGTS não sejam considerados uma receita pública, cabe ao Estado, como vimos, a sua administração como fiel depositário. Vemos que cresce a cada dia a participação do Estado na administração e fiscalização de tais recursos. A exemplo, com a edição da Lei nº 8.844, de 20.01.94, foi atribuída à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN a competência para inscrever em Dívida Ativa os débitos das contribuições do FGTS e representar esse Fundo, judicial e extrajudicialmente, para a sua cobrança. E dentro deste contexto, temos também a própria fiscalização exercida por este Tribunal".

Sorteado Relator, solicitei o pronunciamento do Ministério Público, que em percuciente parecer da lavra do Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues assim concluiu:

"Fixado o entendimento de que os recursos do FGTS não ostentam natureza tributária, algo paradoxalmente, a competência para a cobrança judicial das contribuições e multas devidas ao Fundo se situa no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional (art. 2º da Lei nº 8.844, de 20.1.94). Ora, tal ente se situa como parte integrante da Advocacia-Geral da União, especializado e responsável pela representação da União na execução da dívida ativa de natureza tributária (CF, art. 131, § 3º). Disso decorre que a atribuição dessa competência apenas pode decorrer da assimilação do FGTS aos tributos, como efeito prático da necessária racionalização e agilização dos serviços públicos.

Apesar de evidente não se tratar de verbas públicas, a competência do Tribunal de Contas da União promana diretamente do fato de que são recursos submetidos à gestão da Caixa Econômica Federal, empresa pública federal, por cuja má-aplicação pode vir a União a responder.

A 5ª Secex suscitou a discussão em torno da natureza jurídica das contribuições do FGTS, tendo em vista a necessidade da delimitação estrita de sua competência funcional, no tocante ao acompanhamento da arrecadação das receitas públicas, Não sendo o FGTS receita pública *stricto sensu*, numa

primeira análise, não teria aquela unidade competência para fiscalizar e acompanhar sua arrecadação, mas, sim, a 8ª Secex.

Atualmente, as contas do FGTS, apresentadas em processo autônomo, são examinadas e instruídas pela 8ª Secex, a quem cabe verificar, além doutros aspectos, a legalidade das receitas e despesas do Fundo (TC-007.812/89-2, Decisão tomada na Sessão Extraordinária de 6.3.90, inciso IV, alínea 'c').

Considerando, todavia, a especialização dos Analistas lotados na 5ª Secex, para as atividades de acompanhamento da arrecadação das receitas públicas, inscrição e cobrança das dívidas em favor da União, tendo em vista os pontos de identidade entre os recursos oriundos do FGTS e aqueles decorrentes das receitas públicas, instado por V. Ex.^a, sugere o Ministério Público que, por economia e racionalização administrativa, a 5ª Secretaria de Controle Externo continue a fiscalizar até a destinação dos valores do FGTS, incluindo-se aí a inscrição, para a cobrança judicial dos débitos, e a arrecadação. Por sua vez, a 8ª Secex continuaria a verificar a execução do orçamento na parte da despesa, fiscalizando a legalidade das transferências e a utilização dos valores, nada obstando a atuação conjunta de ambas as Secretarias, dada a eventual interpenetração das competências fiscalizatórias de cada qual, devido à proximidade e complementaridade das áreas de atuação." (grifos do original).

É o Relatório.

VOTO

Com efeito, consoante citado nos diversos pareceres dos autos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já contemplou a matéria em apreço, tendo firmado entendimento, quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 100.249/SP, em 02/12/87, no seguinte sentido:

"As contribuições para o FGTS não se caracterizam como crédito tributário ou contribuições a tributo equiparáveis. Sua sede está no art. 165, XIII, da Constituição. Assegura-se ao trabalhador estabilidade, ou fundo de garantia equivalente. Dessa garantia, de índole social, promana, assim, a exigibilidade pelo trabalhador do pagamento do FGTS quando despedido, na forma prevista em lei. Cuida-se de um direito do trabalhador. Dá-lhe o Estado garantia desse pagamento. A contribuição pelo empregador, no caso, deflui do fato de ser ele o sujeito passivo da obrigação, de natureza trabalhista e social, que encontra, na regra constitucional aludida, sua fonte. A atuação do Estado, ou do órgão da administração pública, em prol do recolhimento da contribuição do FGTS, não implica torná-lo titular do direito à contribuição, mas, apenas, decorre do cumprimento pelo Poder Público, de obrigação de fiscalizar e tutelar a garantia assegurada ao empregado optante pelo FGTS. Não exige o Estado, quando aciona o empregador, valores a serem recolhidos ao Erário,

como receita pública. Não há, aí, contribuição de natureza fiscal ou parafiscal. Os depósitos do FGTS pressupõem vínculo jurídico, com disciplina do Direito do Trabalho. Não se aplica às contribuições do FGTS o disposto nos arts. 173 e 174 do CTN."

Posteriormente, já sob a égide da nova Constituição Federal, o STF manteve o entendimento anterior, conforme citado às fls. 12 dos autos, no Recurso Extraordinário nº 134.328-1-DF, cuja ementa é a seguinte: "A natureza da contribuição devida ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi definida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 100249 - RTJ 136/681. Nesse julgamento foi ressaltado seu fim estritamente social de proteção ao trabalhador, aplicando-se-lhe, quanto à prescrição, o prazo trintenário, resultante do art. 144 da lei orgânica da Previdência Social".

É de se mencionar, ainda, citação feita pelo Representante do Ministério Público, ao transcrever trecho do Voto proferido pelo Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 613-4-DF, de 30/04/93, Ministro Francisco Rezek, oportunidade em que se discutia o direito do servidor celetista, transformado em estatutário, de sacar o saldo existente na conta vinculada, *in verbis*:

"visto que nunca se lançou dúvida sobre a titularidade desses depósitos, tudo se inscrevendo num domínio mais modesto, o de sua disponibilidade' ... 'recorde-se ainda uma vez que tudo quanto restringe a ordem jurídica, na sua configuração contemporânea, é a disponibilidade - o saque, pois - de recursos que permanecem afetos ao patrimônio do servidor, no respectivo fundo de garantia' ... 'Não há dúvida de que a lei quis que isto se transformasse num patrimônio do trabalhador. Assim, não se lhe poderia subtrair esse bem, de modo, aí sim, confiscatório e contrário à Constituição, a pretexto de que o risco da despedida não subsiste.' ... 'Não há dúvida de que o fundo de garantia é uma parcela do patrimônio do trabalhador, de modo que estaria configurado o confisco caso se pretendessem ignorar suas finalidades paralelas e tratá-lo apenas como um bônus-desemprego, transferindo-o à caixa da União no momento em que se pudesse dizer que o cidadão que de celetista passou a estatutário não corre mais os riscos por conta dos quais esse fundo se constituiu em nome dele. Mas não! Não se discute a propriedade. Por isso o postulante não falou em confisco; não pretendeu ver afrontado o direito de propriedade que a Constituição assegura."

Cumprе ressaltar que também o TCU já se manifestou sobre o tema, consoante se depreende do Voto do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, prolatado nos autos do TC-025.637/92-4, tendo servido de fundamento para a Decisão nº 241/93-Plenário, Ata nº 24, cujo trecho reproduzo a seguir:

"Há, todavia, entre os recursos que formam o FGTS e a poupança popular - no caso, a captada pela CEF -, diferenças a considerar. Ambos, indubitavelmente, pertencem ao público que detém contas individuais. Porém, é no mecanismo de saques e destinação que se operam as disparidades, pois enquanto o

primeiro, FGTS, é regido e disciplinado por uma série de normas emanadas do Estado, tanto no que concerne à aplicação em programas habitacionais e de saneamento básico, quanto à pura e simples movimentação por detentor de conta vinculada, a segunda, caderneta de poupança, tem os recursos que a constituem aplicados - evidentemente, respeitados os percentuais e destinação -, de forma bastante flexível, cujas contas poderão, ainda, ser movimentadas de acordo com a conveniência de seus titulares.

Vê-se, então, que o próprio interesse do Estado em prover o FGTS estende-lhe a condição de 'res publica', passível, desta forma, de ação fiscalizadora mais efetiva."

É de se citar, ainda, assertiva do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, quando da apreciação das contas do Governo, relativas ao exercício de 1993, que, ao analisar o desempenho do FGTS, afirmou: "Embora de ordem social, as cobranças não se revestem de natureza tributária que lhes confira o caráter de receita pública prevista no Capítulo II da Lei nº 4.320/64 ...".

A jurisprudência acima transcrita reflete, de forma clara, o entendimento da Corte Suprema e também desta Casa quanto à natureza dos recursos do FGTS, no sentido de que não se constituem em receita pública, não tendo, pois, natureza tributária.

Não há, entretanto, como deixar de considerar as sensatas ponderações levadas a efeito pelo Subprocurador-Geral e também pelo Ministro Adhemar Ghisi, no Voto supratranscrito, mormente ante o disposto nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.844/94, *in verbis*:

"Art. 1º Compete ao Ministério do Trabalho a fiscalização e a apuração das contribuições ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), bem assim a aplicação das multas e demais encargos devidos.

Parágrafo único. A Caixa Econômica Federal (CEF) e a rede arrecadadora prestarão ao Ministério do Trabalho as informações necessárias ao desempenho dessas atribuições.

Art. 2º Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos na forma do artigo anterior, bem como a representação judicial e extrajudicial do FGTS para a correspondente cobrança, relativamente às contribuições, multas e demais encargos previstos na legislação respectiva."

Assim, como bem ressalta o Representante do Ministério Público, cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional representar a União, judicial e extrajudicialmente, na execução da dívida ativa de natureza tributária, nos termos do art. 131, § 3º, da Constituição Federal, o que, em tese, afastaria da PGFN a atribuição de representar a União quando se tratasse de recursos oriundos do FGTS,

considerando o entendimento jurisprudencial no sentido de que citados recursos não constituem receita pública, não tendo, desse modo, natureza tributária.

Vê-se, todavia, que o comando da Lei nº 8.844/94 dispôs de modo diverso, conforme se depreende do supratranscrito art. 2º do referido diploma legal, o que, conforme bem salientado pelo *Parquet*, decorre "da assimilação do FGTS aos tributos, como efeito prático da necessária racionalização e agilização dos serviços públicos".

Não obstante, evidencia-se a competência do Tribunal de Contas da União em decorrência de figurar a Caixa Econômica Federal como agente operador dos recursos do FGTS, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.036/90, "por cuja má-aplicação pode vir a União a responder", como bem lembra o MPTCU, e também em razão das lúcidas ponderações do Ministro Adhemar Ghisi, no sentido de que "o próprio interesse do Estado em prover o FGTS estende-lhe a condição de 'res publica', passível, desta forma, de ação fiscalizadora mais efetiva".

Conseqüentemente, tem-se que, malgrado a posição jurisprudencial desclassificando os recursos do FGTS do conceito de receita pública e, por conseguinte, de receita tributária, a prática e até mesmo a legislação (Lei nº 8.844/94) têm dispensado tratamento de receita pública aos referidos recursos, o que se me afigura suficiente para perfilhar o posicionamento do Ministério Público, no sentido de manter a fiscalização desse patrimônio nos moldes como hoje se encontra, com atuações simultâneas da 5ª e 8ª Secex, cada qual em sua esfera de competência, sem prejuízo de eventuais atuações conjuntas.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

DECISÃO Nº 833/97 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº 012.964/95-6 (Sigiloso)
2. Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo do TCU.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. conhecer da presente Representação, para, no mérito, responder à interessada que, segundo entendimento jurisprudencial, tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Tribunal de Contas da União, os recursos do FGTS constituem patrimônio do trabalhador, não se aceitando a sua classificação como receita pública e, conseqüentemente, como receita tributária;
 - 8.2. esclarecer à interessada que:
 - 8.2.1. a competência do Tribunal de Contas da União decorre do fato de a Caixa Econômica Federal figurar como agente operador dos recursos do FGTS, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.036/90, por cuja má-aplicação pode vir a União a responder, e também em razão de que "o próprio interesse do Estado em prover o FGTS estende-lhe a condição de *res publica*, passível, desta forma, de ação fiscalizadora mais efetiva", conforme entendimento externado no Voto que fundamentou a Decisão nº 241/93-TCU-Plenário;
 - 8.2.2. malgrado o entendimento jurisprudencial referido no item 8.1 desta Decisão, a prática e a legislação pertinente (Lei nº 8.844/94) têm dispensado tratamento de receita pública aos recursos do FGTS, o que justifica manter a respectiva fiscalização nos moldes como hoje se encontra, com atuações simultâneas da 5ª e 8ª Secex, cada qual em sua esfera de competência, sem prejuízo de eventuais atuações conjuntas.
 - 8.3. dar ciência desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à interessada;
 - 8.4. arquivar os presentes autos.
9. Ata nº 45/97 - Plenário.
10. Data da Sessão: 26.11.1997 - Extraordinária de caráter reservado.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo e o Ministro Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

Homero Santos
Ministro-Presidente

Bento José Bugarin
Ministro-Relator

¹ Publicado no DOU de 10.12.1997.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - OBRAS INACABADAS OU COM
CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO INCOMPATÍVEL COM O PRAZO
INICIAL PREVISTO EM CONTRATO**
Solicitação

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I - Classe II - Plenário

TC 010.758/97-6

Natureza: Solicitação

Órgão: Câmara dos Deputados

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

Ementa: Solicitação. Inspeção extraordinária. Obras não concluídas ou com cronograma de execução incompatível com o prazo inicial previsto em contrato. Impossibilidade material de atender ao pedido na forma em que foi solicitado. Existência de medidas já adotadas pelo Tribunal com a mesma finalidade da solicitação. Ciência à Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Arquivamento.

RELATÓRIO

O Senhor Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Arlindo Chinaglia, por meio do OF-P nº 140/97, de 20 de agosto de 1997, encaminhou a este Tribunal, para as devidas providências, a Proposta de Fiscalização e Controle nº 48/96, do Deputado Augusto Nardes, aprovada pelo Plenário daquela Comissão na reunião ordinária realizada no dia 14 de agosto do corrente ano.

Em síntese, a referida proposta de fiscalização objetiva a realização de "inspeção extraordinária nas unidades administrativas da União que possuem obras não concluídas ou com cronograma de execução incompatível com o prazo inicial previsto em contrato". O ilustre Deputado Augusto Nardes esclarece que, inicialmente, encaminhou requerimentos de informações a todos os ministérios, "mas as informações foram incompletas, verificando-se, inclusive, desorganização especialmente no acompanhamento da execução de obras".

A Segecex, considerando que a Saudi, naquela oportunidade, estava coordenando um amplo levantamento da situação das obras custeadas por verbas federais, para fins de atendimento do comando expresso no art. 69 da LDO para 1998, remeteu a solicitação em apreço àquela unidade técnica para exame preliminar.

Analisado o pedido, a Saudi propôs que se informasse à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que "o objeto da solicitação constante da Proposta de Fiscalização e Controle nº 48/96 foi tratado no TC nº 009.810/97-8, resultante na Decisão nº 625/97-TCU-Plenário, por meio da qual foram encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre 96 obras custeadas por recursos consignados no Orçamento Geral da União para o exercício de 1997".

Por despacho de fl. 15, restitui o processo à Saudi, para que fossem reunidas informações sobre os resultados efetivos advindos das Decisões Plenárias nºs 397/95 e 674/95, de modo a demonstrar, de forma inequívoca, a especial atenção que este Tribunal tem dispensado a essa importante matéria.

Em atenção ao referido despacho a Saudi, na nova instrução de fls. 16/21, retratou com propriedade as várias ações já adotadas pelo Tribunal e as providências ainda em curso no que diz respeito ao acompanhamento de obras públicas. A seguir transcrevo parte dessa instrução:

"11. De fato, o Tribunal de Contas da União tem envidado esforços para tratamento do assunto, mesmo limitado pela quantidade de recursos humanos e demais atribuições institucionais. O TCU vem desenvolvendo trabalhos sobre esta matéria e informando ao Congresso Nacional, particularmente a partir de 1995, de modo especial e prioritário, mobilizando máximos recursos para tanto.

12. Dos esforços empregados pelo Tribunal no tratamento da matéria, pode-se citar as Decisões TCU - Plenário nºs 397/95 (relacionada à 205/95) e 674/95, que tratam de obras paralisadas e inacabadas. Dessas deliberações, a primeira atinge 503 (quinhentas e três) obras da região nordeste, com trabalhos de tomada de contas especial - TCE para apuração de responsabilidades. A segunda, 113 (cento e treze) obras inacabadas nos Estados, com trabalhos de auditoria para atendimento à Comissão Temporária do Senado Federal - destinada a investigar as obras não concluídas custeadas pela União, e examinar sua situação.

13. Em decorrência da Decisão nº 397/95, para as 503 obras, estão envolvidas com os processos de tomadas de contas especiais quatorze secretarias de controle externo do TCU, acompanhando e instruindo processos. Para esses processos, segundo as últimas informações consolidadas, houve dispensa de instauração de tomada de contas especial para 186 (cento e oitenta e seis) obras na Região Nordeste, tendo sido efetivadas as tomadas de contas especiais para 189 (cento e oitenta e nove) empreendimentos, das quais 20 (vinte) já foram objeto de deliberação por parte deste Tribunal, conforme relação a seguir, por item da citada Decisão:

- a) Item 1.140 - Restauração da BR 361 - PB - Ata 41/96 - Relação 04/96 - TCU 1ª Câmara: Regulares com ressalva;
- b) Item 1.153 - Construção da BR 101/230 - PB - Ata 06/97 - Relação 07/96 - TCU 2ª Câmara: Regulares com ressalva;

c) Item 1.398 - Projeto de Irrigação de Jacarecica/SE - Ata 06/97 - Acórdão 92/97 - TCU Plenário: Regulares com ressalva;

d) (itens 1.479 ao 1.482; e 1.484 ao 1.493; alcançados pelo Acórdão 038/94 - Plenário, que determinou aplicação de multa aos responsáveis):

Item 1.479 - Habitação 1 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.480 - Habitação 2 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.481 - Habitação 3 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.482 - Habitação 4 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.484 - Habitação 2 no Estado do Ceará - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.485 - Habitação 3 no Estado do Ceará - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.486 - Habitação 1 no Estado do Maranhão - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.487 - Habitação 2 no Estado do Maranhão - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.488 - Habitação 3 no Estado do Maranhão - FGTS-MPO;

Item 1.489 - Habitação 1 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;

Item 1.490 - Habitação 2 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;

Item 1.491 - Habitação 3 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;

Item 1.492 - Habitação 4 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;

Item 1.493 - Habitação 5 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;

e) Item 1.499 - Variante do Paraguaçu - Linha Azul - RFFSA - Ata 11/97 - Relação 020/97 - TCU 2ª Câmara: Arquivado;

f) Item 1.500 - Ferrovia Transnordestina - Trecho Salgueiro - RFFSA - Ata 04/97 - Relação 02/97 - TCU 2ª Câmara: Arquivado;

g) Item 1.501 - Construção da Estação Ferroviária de Pitimbú - RN - Ata 06/97 - Relação 07/97 - TCU 2ª Câmara: Regulares com ressalva.

14. Mediante a Decisão nº 674/95, houve determinação de realização de auditoria em obras indicadas pela citada Comissão do Senado Federal, em um total de 113 (cento e treze), assim distribuídas no território nacional:

- Estado do Acre: 03 (três) obras;

- Estado de Alagoas: 03 (três) obras;

- Estado do Amapá: 03 (três) obras;

- Estado do Amazonas: 04 (quatro) obras;

- Estado da Bahia: 03 (três) obras;

- Estado do Ceará: 05 (cinco) obras;
- Distrito Federal: 02 (duas) obras;
- Estado do Espírito Santo: 05 (cinco) obras;
- Estado de Goiás: 05 (cinco) obras;
- Estado do Maranhão: 06 (seis) obras;
- Estado do Mato Grosso: 03 (três) obras;
- Estado do Mato Grosso do Sul: 02 (duas) obras;
- Estado de Minas Gerais: 05 (cinco) obras;
- Estado do Pará: 04 (quatro) obras;
- Estado da Paraíba: 03 (três) obras;
- Estado do Paraná: 04 (quatro) obras;
- Estado de Pernambuco: 06 (seis) obras;
- Estado do Piauí: 04 (quatro) obras;
- Estado do Rio Grande do Norte: 05 (cinco) obras.
- Estado do Rio Grande do Sul: 04 (quatro) obras;
- Estado do Rio de Janeiro: 03 (três) obras;
- Estado de Rondônia: 04 (quatro) obras;
- Estado de Roraima: 04 (quatro) obras;
- Estado de Santa Catarina: 07 (sete) obras;
- Estado de São Paulo: 05 (cinco) obras;
- Estado de Sergipe: 04 (quatro) obras; e
- Estado do Tocantins: 04 (quatro) obras;
- Região Nordeste: 03 (três) obras regionais.

15. A exemplo da *prioridade* dada ao assunto pelo TCU, três itens da determinação contida na Decisão nº 674/95 - TCU - Plenário:

...3 - determinar:

3.1 - às Secretarias de Controle Externo - Secex, que dêem prioridade na instrução dos processos referentes às obras públicas em andamento, especialmente aqueles referentes às obras consideradas prioritárias;

3.2 - à Secretaria de Auditoria e Inspeções - Saudi, que especialize uma de suas Divisões Técnicas em obras e serviços de engenharia;

3.3 - às Secretarias de Controle Externo - Secex, que acompanhem a liberação dos recursos para o reinício das obras em referência, propondo as medidas adequadas, quando for o caso; ...'

16. As decisões ou tramitação de cada processo têm sido informadas ao Congresso Nacional, periodicamente, inclusive encaminhadas ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Aviso nº 774 GP/TCU - 16.07.97).

17. Mesmo via alteração de logística (preparação de estrutura, rotinas e realocação especial de recursos humanos), o TCU trabalha para melhor atendimento ao Congresso Nacional, haja vista a criação do Comitê Técnico de Auxílio ao Congresso Nacional, mediante a Portaria nº 42, de 22.01.97, que tem a finalidade de integrar e orientar as atividades de auxílio ao Congresso Nacional, de modo a conferir melhor articulação e maior agilidade às ações necessárias.

18. Existem ainda trabalhos realizados em atendimento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMPOF que, apesar de não terem origem na fiscalização de obras inacabadas, resultaram de uma amostragem de obras constantes do orçamento da União, criteriosamente selecionadas de modo a abranger todo espectro nacional e representar parcela significativa dos gastos da União em um universo de 3.631 (três mil e seiscentos e trinta e uma) obras, em que se verificou (na amostra de noventa e seis obras), entre outros aspectos, o cronograma de execução atual em comparação ao inicialmente contratado, se inserindo portanto, no contexto da fiscalização delineada nesta solicitação.

19. Esse trabalho mobilizou, além da sede do TCU, todas as secretarias nos estados, e 192 analistas, com trabalhos de campo, gerando informações sobre as obras, tais como: andamento, contratos, aspectos financeiros e cronológicos. Tais informações foram encaminhadas em relatório detalhado, de acordo com a Decisão 625/97 - TCU - Plenário, à CMPOF (Aviso nº 580-SGS-TCU, de 17.09.97).

20. Note-se que, apesar da mobilização de quase duas centenas de analistas, foi realizado o levantamento de informações para 96 (noventa e seis) obras em 3.631 (três mil e seiscentos e trinta e uma). Comparativamente, a necessidade de mobilização de profissionais para fiscalização de todo o universo de obras (que ainda seria maior, no caso da solicitação em tela) seria superior a 38 (trinta e oito) vezes (correspondente a 7.296 analistas) a quantidade utilizada para esta amostragem.

21. Como visto, tem-se gerado um volume de trabalho e informações significativo em atendimento à demanda do Congresso Nacional. Para isso, grande contingente de força de trabalho é envolvido, planos especiais de

auditoria são elaborados e inseridos prioritariamente em meio a um cronograma de atividades regulares da missão institucional do TCU. Tais trabalhos têm produzido informações tanto sobre obras imputadas como paralisadas/inacabadas, como sobre obras com cronograma de execução incompatível com o prazo inicial previsto em contrato."

Finalmente, a Saudi, concluindo ser inviável a realização de novas fiscalizações nos termos específicos da solicitação, e ainda, que os trabalhos decorrentes das Decisões Plenárias nºs 397/95, 674/95 e 625/97 atendem, mesmo que parcialmente, aos objetivos pretendidos pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, sugere que sejam prestadas àquele órgão as seguintes informações:

"a) O objeto da inspeção solicitada tem sido abordado nos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União em decorrência das Decisões TCU - Plenário nº 397/95, 674/95 e 625/97, inserindo-se o acompanhamento por tomada de contas especial em um universo de 503 (quinhentas e três obras) e levantamentos de auditoria para 209 (duzentos e nove) obras, tratando de questões relativas à obras paralisadas, inacabadas e relatórios sobre o andamento da execução.

b) Em relação à Decisão nº 397/95, para as 503 obras, segundo as últimas informações consolidadas, houve dispensa de instauração de tomada de contas especial para 186 (cento e oitenta e seis) obras na Região Nordeste, tendo sido efetivadas as tomadas de contas especiais para 189 (cento e oitenta e nove) empreendimentos, das quais 20 (vinte) já foram objeto de deliberação por parte deste Tribunal, conforme relação a seguir, por item da citada Decisão:

b.1) Item 1.140 - Restauração da BR 361 - PB - Ata nº 41/96 - Relação 04/96 - TCU 1ª Câmara: Regulares com ressalva;

b.2) Item 1.153 - Construção da BR 101/230 - PB - Ata nº 06/97 - Relação 07/96 - TCU 2ª Câmara: Regulares com ressalva;

b.3) Item 1.398 - Projeto de Irrigação de Jacarecica/SE - Ata nº 06/97 - Acórdão 92/97 - TCU Plenário: Regulares com ressalva;

b.4) (itens 1.479 ao 1.482; e 1.484 ao 1.493; alcançados pelo Acórdão 038/94 - Plenário, que determinou aplicação de multa aos responsáveis):

Item 1.479 - Habitação 1 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.480 - Habitação 2 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.481 - Habitação 3 no Estado da Bahia - FGTS/CEF/MPO;

Item 1.482 - Habitação 4 no Estado da Bahia - FGTS/CEF/MPO;

Item 1.484 - Habitação 2 no Estado do Ceará - FGTS/CEF/MPO;

- Item 1.485 - Habitação 3 no Estado do Ceará - FGTS/CEF-MPO;
- Item 1.486 - Habitação 1 no Estado do Maranhão - FGTS/CEF-MPO;
- Item 1.487 - Habitação 2 no Estado do Maranhão - FGTS/CEF-MPO;
- Item 1.488 - Habitação 3 no Estado do Maranhão - FGTS/MPO;
- Item 1.489 - Habitação 1 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
- Item 1.490 - Habitação 2 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
- Item 1.491 - Habitação 3 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
- Item 1.492 - Habitação 4 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
- Item 1.493 - Habitação 5 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
- b.5) Item 1.499 - Variante do Paraguaçu - Linha Azul - RFFSA - Ata nº 11/97 - Relação 020/97 - TCU 2ª Câmara: Arquivado;
- b.6) Item 1.500 - Ferrovia Transnordestina - Trecho Salgueiro - RFFSA - Ata nº 04/97 - Relação 02/97 - TCU 2ª Câmara: Arquivado;
- b.7) Item 1.501 - Construção da Estação Ferroviária de Pitimbú - RN - Ata nº 06/97 - Relação 07/97 - TCU 2ª Câmara: Regulares com ressalva.
- c) Em relação à Decisão nº 674/95, que determina realização de auditorias em um total de 113 (cento e treze) obras, as decisões ou tramitação de cada processo tem sido informadas ao Congresso Nacional, periodicamente, inclusive encaminhadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Aviso nº 774 GP/TCU - 16.07.97).
- d) As informações relativas aos levantamentos de auditoria em 96 (noventa e seis) obras consubstanciados no TC nº 009.810/97-8, resultantes na Decisão nº 625/97 - Plenário, foram encaminhadas à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMPOF (Aviso nº 580-SGS-TCU, de 17.09.97)."

É o Relatório.

VOTO

A preocupação demonstrada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados com o acompanhamento de obras públicas é de todo relevante e vem ao encontro das preocupações desta Corte de Contas, que tem envidado inúmeros esforços ao longo dos últimos anos para aprimorar cada vez mais a sistemática de acompanhamento dessas obras, como bem destacou a Saudi na instrução transcrita parcialmente no Relatório que antecede este Voto.

Antes de adentrar no mérito da solicitação, considero essencial fazer breves considerações acerca desse importante assunto.

Preliminarmente, ressalto que a iniciativa do autor da proposta de fiscalização, ilustre Deputado Augusto Nardes, embora tenha obtido aprovação em agosto do corrente ano, foi apresentada à Comissão em junho de 1996. A rigor, a preocupação do nobre parlamentar veio somar-se a de outros setores da sociedade brasileira, tendo encontrado abrigo no Congresso Nacional que buscou fórmulas para manter sob controle do legislativo o acompanhamento de obras públicas, dando, assim, seqüência a trabalhos relativos ao tema desenvolvidos anteriormente tanto pelo Senado Federal, por meio da Comissão temporária destinada a investigar as obras não concluídas custeadas pela União, como pela Câmara dos Deputados, que por intermédio de sua Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realizou exame circunstanciado acerca da existência de obras paralisadas e inacabadas na Região Nordeste.

Uma dessas fórmulas foi a inclusão de dispositivos específicos na lei orçamentária para o exercício de 1997, Lei nº 9.438/97, que nos parágrafos 1º e 2º do seu artigo 5º estabelece que:

"§ 1º A execução orçamentária das dotações consignadas nos subprojetos e subatividades constantes do quadro II, que integra esta Lei, relativos a obras e serviços sobre os quais existem irregularidades indicadas em processos já apreciados pelo Tribunal de Contas da União, fica condicionada à adoção de medidas saneadoras das irregularidades, que serão comunicadas ao Congresso Nacional.

§ 2º O Poder Executivo adotará medidas acauteladoras quanto à execução das obras e serviços sobre os quais existam suspeitas de irregularidades levantadas pelo Tribunal de Contas da União, em processos ainda pendentes de apreciação por aquele Tribunal, relacionados no quadro III, que integra esta Lei, cabendo-lhe o acompanhamento da implementação dessas medidas, com ciência ao Congresso Nacional".

Posteriormente, o Parlamento, complementando essas medidas, inseriu na Lei nº 9.473, de 22.07.97 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1998), os seguintes dispositivos com relação a esse assunto:

"Art. 69 O Tribunal de Contas da União enviará à comissão mista permanente prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, até 30 de setembro de 1997:

I - relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades em sua gestão, ainda que os processos se encontrem em tramitação, incluídos ou não na proposta orçamentária, indicando a classificação institucional e funcional - programática do subprojeto ou subatividade correspondente, o órgão executante, a localização da obras, os indícios verificados e outros dados julgados relevantes para sua apreciação, pela Comissão;

II - informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, selecionados, especialmente, de acordo com critérios que levem em consideração o valor liquidado no exercício de 1996 e o autorizado em 1997, a regionalização do gasto, sem prejuízo das solicitações do Congresso Nacional”.

Releva salientar que o Tribunal, para atender o disposto no art. 69 supratranscrito, precisou mobilizar aproximadamente duas centenas de funcionários, sendo que mais de 140 estiveram envolvidos com os levantamentos de auditoria em 96 obras públicas espalhadas por todo o país, selecionadas segundo os critérios estabelecidos no inciso II do referido artigo, enquanto outro elevado número de funcionários teve como encargo coletar informações para atendimento do prescrito no inciso I do mesmo dispositivo legal.

Como a solicitação em apreço objetiva a realização de inspeções em todas as “unidades administrativas da União que possuem obras não concluídas ou com cronograma de execução incompatível com o prazo inicial previsto em contrato”, e, considerando que somente no orçamento de 1997 constam 3.631 registros relativos a obras, é evidente que o Tribunal não dispõe de meios para atender ao pedido na forma solicitada.

Quanto aos resultados obtidos com os levantamentos realizados para atender ao disposto no art. 69 da LDO/98, em que pese as informações requeridas pelo citado diploma legal terem sido encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional antes do prazo estabelecido naquela lei, forçoso é reconhecer que o número de obras fiscalizadas ficou aquém do que seria ideal, devido à carência de recursos humanos e à exiguidade do prazo fixado para a realização dos trabalhos.

Cabe ressaltar, também, que cópias das informações reunidas no TC 009.810/97-8, para atendimento do disposto no art. 69 da LDO/98, por mim relatado na Sessão Extraordinária de 17/09/97 (Decisão Plenária nº 625/97), foram, posteriormente, levadas pelo Presidente do Tribunal, Ministro Homero Santos, às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Feitos esses comentários, concordo com o posicionamento da Saudi no sentido da inviabilidade de o Tribunal atender à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, na forma como foi solicitada, parecendo-me, também, que o objetivo pretendido por aquela Comissão vem sendo satisfeito paulatinamente com as ações já adotadas por esta Corte de Contas, que culminaram com as Decisões Plenárias nºs 397/95, 674/95 e 625/97, cujos desdobramentos vêm sendo periodicamente informados ao Congresso Nacional.

Em face de todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECISÃO Nº 809/97-TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº: TC 010.758/97-6
2. Classe de Assunto: II - Solicitação
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
4. Órgão: Câmara dos Deputados
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Saudi

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

8.1 - informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados a impossibilidade de atender ao seu pedido, na forma solicitada, salientando que o Tribunal vem empreendendo várias ações, algumas delas decorrentes de leis editadas posteriormente à formulação da proposta de fiscalização, que buscam atender ao objetivo pretendido pela Comissão;

8.2 - levar ao conhecimento da Comissão solicitante informações a respeito do acompanhamento de obras públicas que vem sendo realizado sistematicamente por esta Corte de Contas:

a) os trabalhos já realizados pelo Tribunal para acompanhamento de obras públicas resultaram, entre outras, nas Decisões Plenárias nº 397/95, 674/95 e 625/97, que culminaram em determinação para instauração de tomada de contas especial em um universo de 503 (quinhentas e três obras) e levantamentos de auditoria em 209 (duzentos e nove) obras, tratando de questões relativas a obras paralisadas, inacabadas e relatórios sobre o andamento da execução;

b) em relação à Decisão nº 397/95, para as 503 obras, segundo as últimas informações consolidadas, houve dispensa de instauração de tomada de contas especial para 186 (cento e oitenta e seis) obras na Região Nordeste, tendo sido efetivadas as tomadas de contas especiais para 189 (cento e oitenta e nove) empreendimentos, das quais 20 (vinte) já foram objeto de deliberação por parte deste Tribunal, conforme relação a seguir, por item da citada Decisão:

b.1) Item 1.140 - Restauração da BR 361 - PB - Ata nº 41/96 - Relação 04/96 - TCU 1ª Câmara: Regulares com ressalva;

b.2) Item 1.153 - Construção da BR 101/230 - PB - Ata nº 06/97 - Relação 07/96 - TCU 2ª Câmara: Regulares com ressalva;

b.3) Item 1.398 - Projeto de Irrigação de Jacarecica/SE - Ata nº 06/97 - Acórdão 92/97 - TCU Plenário: Regulares com ressalva;

b.4) (itens 1.479 ao 1.482; e 1.484 ao 1.493; alcançados pelo Acórdão 038/94 - Plenário, que determinou aplicação de multa aos responsáveis):

Item 1.479 - Habitação 1 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.480 - Habitação 2 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.481 - Habitação 3 no Estado da Bahia - FGTS/CEF-MPO;

Item 1.482 - Habitação 4 no Estado da Bahia - FGTS/CEF/MPO;
Item 1.484 - Habitação 2 no Estado do Ceará - FGTS/CEF/MPO;
Item 1.485 - Habitação 3 no Estado do Ceará - FGTS/CEF-MPO;
Item 1.486 - Habitação 1 no Estado do Maranhão - FGTS/CEF-MPO;
Item 1.487 - Habitação 2 no Estado do Maranhão - FGTS/CEF-MPO;
Item 1.488 - Habitação 3 no Estado do Maranhão - FGTS/MPO;
Item 1.489 - Habitação 1 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
Item 1.490 - Habitação 2 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
Item 1.491 - Habitação 3 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
Item 1.492 - Habitação 4 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;
Item 1.493 - Habitação 5 no Estado de Pernambuco - FGTS-MPO;

b.5) Item 1.499 - Variante do Paraguaçu - Linha Azul - RFFSA - Ata nº 11/97 - Relação 020/97 - TCU 2ª Câmara: Arquivado;

b.6) Item 1.500 - Ferrovia Transnordestina - Trecho Salgueiro - RFFSA - Ata nº 04/97 - Relação 02/97 - TCU 2ª Câmara: Arquivado;

b.7) Item 1.501 - Construção da Estação Ferroviária de Pitimbú - RN - Ata nº 06/97 - Relação 07/97 - TCU 2ª Câmara: Regulares com ressalva.

c) em relação à Decisão nº 674/95, que determina realização de auditorias em um total de 113 (cento e treze) obras, as decisões ou tramitação de cada processo têm sido informadas ao Congresso Nacional, periodicamente, inclusive encaminhadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Aviso nº 774 GP/TCU - 16.07.97);

d) as informações relativas aos levantamentos de auditoria em 96 (noventa e seis) obras consubstanciados no TC nº 009.810/97-8, resultantes na Decisão nº 625/97 - Plenário, foram encaminhadas à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMPOF (Aviso nº 580-SGS-TCU, de 17.09.97), e, posteriormente, foram entregues, também, às Presidências das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

8.3 - enviar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados;

8.4 - determinar o arquivamento do presente processo.

9. Ata nº 48/97 - Plenário.

10. Data da Sessão: 26.11.1997 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

1 Publicado no DOU de 12.12.1997.

11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto (Relator), Bento José Bugarin, Valmir Campelo e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

11.2. Ministro que votou com ressalva: Adhemar Paladini Ghisi.

Homero Santos
Ministro-Presidente

Iram Saraiva
Ministro-Relator

Humberto Guimarães Souto
Ministro-Revisor

BANCO DO BRASIL - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO EM CONTRATOS DE PATROCÍNIO Denúncia

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-000.925/97-7 (Sigiloso - c/ 04 Volumes Anexos)

Natureza: Denúncia

Entidade: Banco do Brasil S.A.

Interessado: Deputado Augusto Carvalho

Ementa: denúncia de Parlamentar acerca de possíveis irregularidades cometidas no âmbito da Confederação Brasileira de Volley-Ball. Entidade não jurisdicionada a este Tribunal. Existência de contrato de patrocínio firmado entre o Banco do Brasil e aquela Confederação. Inexigibilidade de licitação em contratos de patrocínio. Comentários acerca da atipicidade dos contratos do gênero. Inexistência de irregularidades. Resultados institucionais e comerciais positivos. Determinações ao Banco do Brasil. Remessa de cópias da Decisão, Relatório e Voto ao denunciante. Juntada às contas do Banco do Brasil relativas ao exercício de 1996.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre denúncia de autoria do Deputado Federal Augusto Carvalho, a respeito de possíveis irregularidades que estariam ocorrendo na Confederação Brasileira de Vôlei (CBV), mormente quanto à forma de utilização de seus recursos. A denúncia, arrimada em notícias veiculadas pela imprensa, diz respeito, sinteticamente, à forma de utilização dos recursos aferidos pela CBV, aduzindo: que os valores recebidos em decorrência da transmissão televisiva dos jogos não são repassados aos jogadores ("direito de arena"); que por conta dos valores arrecadados são feitas despesas com festas, promoções e jantares, sobrando "quase nada" para ser dividido entre os clubes; que haveria superfaturamento no contrato celebrado entre a CBV e a agência Sports Media Empreendimentos Esportivos Ltda.

2. Lembrando que a CBV possui contrato de patrocínio com o Banco do Brasil, "estando sujeita, portanto, à fiscalização desse Egrégio Tribunal em relação aos recursos que lhes são repassados pelo Banco", entende o denunciante que as seguintes questões precisariam ser esclarecidas:

"1. Qual o valor do patrocínio oferecido pelo Banco do Brasil à CBV?

2. O percentual de 40% pago pela CBV à Sports Media Empreendimentos Esportivos Ltda. é legal?
3. A CBV fez licitação para contratar a Sports Media Empreendimentos Esportivos Ltda.?
4. A CBV paga direito de arena aos jogadores? A legislação vigente determina esse pagamento?
5. Os atletas possuem carteira de trabalho assinada?
6. Quais os custos da CBV em relação ao patrocínio que recebe do Banco do Brasil? Quais os custos do vôlei "indoor" (masculino e feminino)? Quais os custos do circuito nacional de vôlei de praia, por etapa?" (fls. 04).

3. Os autos, de Relatoria do Exmo. Sr. Ministro Fernando Gonçalves, foram, de início, recepcionados pelo Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que em período de substituição conheceu da denúncia, por despacho singular, e determinou à 8ª Secex a realização de inspeção "para o completo saneamento do assunto, contrato entre o Banco do Brasil e a Confederação Brasileira de Volley".

4. Realizados os trabalhos, a Equipe de Inspeção elaborou Relatório detalhado, do qual apresento alguns excertos:

"Desde 1991, o Banco do Brasil vem firmando contratos com a Confederação Brasileira de Volley-Ball tendo por objeto o patrocínio, com exclusividade, de todas as atividades esportivas desenvolvidas nas Seleções Brasileiras de Vôlei 'In Door' e no 'Vôlei de Praia'.

Tal patrocínio faz parte de uma estratégia com o objetivo nuclear de rejuvenescer a imagem do Banco. Isso porque os resultados da Pesquisa 'O Banco e o meio urbano', elaborada em 1989 pelo Research International, indicaram que a clientela do BB se situava na faixa etária entre 50 e 65 anos, enquanto a faixa de clientes do sistema bancário se encontrava entre 30 e 49 anos (fls. 80, vol. III). Segundo os pesquisadores, a não-renovação da clientela constituía uma ameaça, que poderia representar no futuro o estreitamento da participação do Banco no mercado.

Em documento SECOM/PROMO (vol. II, fls. 107), o BB cita outros objetivos ligados ao patrocínio: valorização da imagem institucional, renovação da clientela, aproximação com o público jovem e aproveitamento das oportunidades negociais.

.....

O BB celebrou quatro contratos com a CBV, relativos ao vôlei 'indoor'. O primeiro contrato foi assinado em meados de abril do ano de 1991 com vigência até 31.12.91. O valor total desse contrato foi de Cr\$ 746.921.677,00 (fls. 147, vol. III). O quadro abaixo indica as datas de assinatura, prazo de vigência e valores dos três últimos contratos:

Data da assinatura	Vigência	Valor	Valor em US\$
26.03.92	até 31.03.93	Cr\$ 5.100.000.000,00	2.641.186,98
01.05.93	até 31.03.94	Cr\$ 63.611.250.000,00	2.468.135,25
01.04.94	até 31.12.96	12.000.000 URVs	4.000.000,00 (anuais)

.....

Todos esses contratos tinham por objeto o patrocínio, com exclusividade, de todas as atividades esportivas desenvolvidas pela CBV nas seleções brasileiras de voleibol, masculinas e femininas, em todas as categorias - adulta, juvenil, infanto-juvenil e de novos.

Em troca dos recursos repassados pelo BB e indicados no contrato, a CBV deveria fazer a publicidade do Banco nos uniformes e materiais esportivos utilizados pelas equipes, naqueles eventos previamente acordados no contrato. Além disso, a Confederação desenvolveria outras ações tais como: entrevistas, cessão de imagem dos atletas e de jogos, visitas a instalações do patrocinador, etc. (fls. 57/61, vol. II).

Os recursos seriam repassados em parcelas mensais à CBV, cabendo a esta a apresentação mensal de relatório sobre a utilização dos valores (cláusula 3.1., V; vol. II, fls. 58), sendo vedada a utilização desses recursos em fins diversos do previsto no item 1 do contrato (atividades esportivas das seleções brasileiras de vôlei).

.....

Em relação ao vôlei de praia, também foram celebrados quatro contratos. O primeiro contrato se refere ao patrocínio de 05 etapas no valor de Cr\$ 234.815.000,00, realizadas no ano de 1991 (fls. 159, vol. III). Os três últimos contratos estão indicados no quadro abaixo:

Data da assinatura	Vigência	Valor	Valor em US\$
23.06.92	até 28.02.93	Cr\$ 7.860.000.000,00	2.389.094,05
03.05.93	até 28.02.94	Cr\$ 66.126.250.000,00	2.500.000,00
01.04.94	até 31.01.97	10.500.000 de URVs	3.500.000,00 (anuais)

Esses contratos tinham por objeto o patrocínio, com exclusividade, de todas as atividades do vôlei de praia, compreendidas pelo Circuito Banco do Brasil - BB Open (masculino e feminino), desenvolvidas pela CBV.

A liberação dos recursos à CBV era feita de maneira semelhante à do contrato do vôlei " *in door*", assim como a respectiva prestação de contas. (...)

Nesse contrato, foram definidas as 'etapas' da temporada de 1994 (torneios de duplas masculinas e femininas), sendo que a cada etapa correspondia uma cidade distinta, sede do evento. A organização e a divulgação das etapas, com o intuito de obter a necessária publicidade, ficou a cargo da CBV. Os recursos repassados pelo Banco do Brasil se destinavam a cobrir os custos de cada etapa, inclusive a premiação dos atletas vencedores, que também era prevista no instrumento contratual (fls. 49, vol. II).

Especificamente nesse contrato, o Banco do Brasil detinha todo o direito de publicidade, podendo o espaço publicitário, em cada evento, ser negociado com as empresas interessadas. Essa negociação ficava a cargo do BB, que normalmente cobrava a contrapartida das empresas na forma de reciprocidade, ou seja, aumento dos negócios das empresas com o Banco em troca de espaço publicitário.

A CBV tinha a obrigatoriedade de apresentar relatório financeiro comprovando a utilização dos recursos contratuais recebidos. Além, disso, funcionários do Banco do Brasil faziam uma fiscalização ' *in loco*', verificando o cumprimento das obrigações pelo patrocinado. Antes do início de cada etapa era feito um 'check list' junto à Superintendência do Banco, com o intuito de averiguar a presença de todos os requisitos necessários ao sucesso do evento."

5. Quanto ao retorno proporcionado pelos Contratos, destacou a equipe:

"O retorno obtido pelo Banco do Brasil com o contrato de patrocínio celebrado com a CBV pode ser avaliado sob três aspectos diferentes: a) retorno 'institucional'; b) retorno negocial; e c) retorno com 'publicidade espontânea'.

O retorno 'institucional' se refere à melhoria da imagem do Banco do Brasil perante os seus clientes (...). Os relatórios apresentados informam que esses objetivos foram alcançados, tanto no que se refere à imagem do Banco, como em relação à redução da idade média de seus correntistas.

.....

Quanto ao retorno negocial, ele advém dos ganhos obtidos no relacionamento comercial com as diversas empresas interessadas na publicidade proporcionada pelo Vôlei. O Banco do Brasil negocia com as empresas o espaço publicitário nos torneios e campeonatos de vôlei, e, em troca desse espaço, as empresas estabelecem ou incrementam seus negócios na forma de reciprocidade.

O demonstrativo abaixo revela o incremento da rentabilidade do Banco em função da reciprocidade financeira.

Incremento em Rentabilidade	
Ano	Valores em R\$
1994	8.586.292
1995	4.667.404
1996	5.186.032

Retorno com publicidade espontânea é o ganho obtido pelo Banco, em virtude do espaço ocupado em mídia com publicidade não paga, em relação ao custo desse espaço na mídia.

Tal trabalho, realizado mediante 'clippagem', calcula a centimetragem que o Banco ocupou na mídia impressa em razão da publicidade dada ao vôlei. Além disso, verifica, também, o tempo em segundos ocupado na mídia eletrônica. Com esses dados, e conhecendo-se o valor médio desses serviços no mercado, obtém-se o valor total que se despenderia com a publicidade direta. Comparando-se esse valor com o custo do patrocínio, tem-se o retorno com a publicidade instantânea. Na tabela abaixo, apresentamos esses retornos nos anos de 1992 a 1996, consolidando os valores relativos à Seleção Brasileira e ao vôlei de praia:

Mídia Espontânea					
Ano	Mídia Eletrônica		Mídia Impressa		Total
	segundos	Valor (US\$ mil)	cm/col.	Valor (US\$ mil)	Valor (US\$ mil)
1992	3.904	2.170	17.746	2.719	4.889
1993	132.555	6.356	256.306	5.719	12.075
1994	36.810	9.496	220.942	13.381	22.877
1995	18.300	3.971	209.645	12.698	16.669
1996	40.890	12.137	72.016	8.233	20.370
Total	232.459	34.130	776.655	42.750	76.880

Como se vê, os valores desse retorno são altamente expressivos. Entretanto, é preciso ressaltar que esse método de cálculo iguala, em termos de valor, a publicidade indireta (espontânea) com a direta. Bem se sabe, que o alcance e o impacto da mídia espontânea é inferior aquele proporcionado pela publicidade direta.

Em que pese tal consideração, o confronto dos valores despendidos a título de patrocínio com as quantias obtidas pelo Banco a nível de retorno, nos

levam a constatação de que o contrato entre o BB e a CBV consubstanciou-se em negócio altamente vantajoso.

.....

O total de recursos utilizados pelo BB no patrocínio com a CBV, entre 1992 e 1993, atingiu a quantia de US\$ 32,5 milhões. A soma dos retornos obtidos nesses anos totalizou US\$ 95,3 milhões. Observa-se que, de acordo com os dados fornecidos pelo Banco, o ganho da Instituição aproxima-se da expressiva casa dos US\$ 63 milhões.

Todos esses dados e informações relativos ao retorno que teve o Banco com os contratos com a CBV, leva-nos a concluir que o patrocínio foi coroado de êxito, quer pelo rejuvenescimento da imagem da Instituição, quer pela sua criativa e bem sucedida ação de parcerias negociais. Que fique claro, no entanto, que tal sucesso não reduz a necessidade de revisão de alguns procedimentos praticados pela Instituição em relação ao patrocínio, os quais detalharemos nos capítulos seguintes.

.....

Em nosso entendimento, os contratos celebrados pelo Banco do Brasil com a CBV (...) devem se submeter aos ditames da lei nº 8.666/93. Isso porque o patrocínio esportivo se situa dentro do conceito bastante amplo que em a publicidade. No caso do BB isso é bem evidente, pois o objetivo da instituição foi o de conseguir uma ocupação de espaço em mídia, de tal sorte que o seu nome ficasse definitivamente associado à prática desportiva do vôlei. Dessa forma, o contrato de patrocínio seria um meio de se obter publicidade, ainda que de forma indireta. Tanto isso é verdade, que uma das formas de se aferir o resultado obtido com o contrato de patrocínio é aquela em que se confronta o custo do espaço ocupado em mídia com aquele que se teria com a publicidade direta.

A obrigatoriedade no atendimento à Lei 8.666/93 é expressamente dirigida aos serviços de publicidade no art. 1º, *in verbis*:

‘Art. 1º. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios’.

A submissão à Lei 8666/93, no caso vertente, se refere ao atendimento de certas formalidades necessárias à celebração dos contratos administrativos. Essas formalidades, previstas na Lei 8666/93, precisam ser observadas sob pena dos atos praticados serem considerados inválidos. Tal estatuto, ao exigir a realização de procedimento licitatório, visa o atendimento de diversos princípios constitucionalmente estabelecidos, como o da legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa e outros indicados em seu art. 3º, e esses princípios devem ser observados também no caso da contratação direta, sem licitação.

No caso em tela, a realização de licitação se mostra inviável ante a impossibilidade de competição, pois existe uma única pessoa capaz de celebrar o contrato pretendido pela Administração, a CBV. Essa possibilidade é prevista na Lei 8666/93, art. 25, *caput*, onde são tratados os casos em que ocorre inviabilidade de competição, sendo a licitação considerada como inexigível.

.....”.

6. No tópico “falhas e irregularidades”, a equipe teceu comentários acerca da formalização e execução do contrato. De início, destacou que em se tratando de um contrato administrativo, uma das questões mais relevantes refere-se ao preço ajustado. Nesse mister, passou à análise do processo de definição do preço do contrato firmado entre o Banco do Brasil e a CBV, de forma a “averiguar se esse valor foi fixado em bases bem fundamentadas e justificadas”. Ao final, concluiu que não existem documentos suficientes que “justifiquem o preço do patrocínio, muito embora a necessidade de apresentação de uma proposta detalhada tenha ficado bem clara em negociação que precedeu à assinatura do contrato. A inexistência de justificativa de preços constituiu, portanto, uma direta inobservância ao art. 26 da Lei 8666/93”.

7. Ainda em relação às formalidades exigidas pela Lei nº 8.666/93, a equipe enumerou os seguintes aspectos, “que não foram observados pelo Banco”:

“a) processo de contratação formalizado, devidamente autuado, protocolado e numerado, conforme determina a Lei 8666/93 no *caput* de seu art. 38;

b) parecer jurídico, no processo, justificando a inexigibilidade de licitação, conforme previsto no inciso VI do art. 38 da Lei 8666/93;

c) ratificação pela autoridade superior e publicação no Diário Oficial da situação de inexigibilidade, nos termos do art. 26, *caput*, da Lei 8666/93;

d) indicação da legislação aplicável à formalização e execução do contrato, conforme inciso XII do art. 55 da Lei 8666/93;

e) acompanhamento da execução do contrato mediante a apresentação de relatórios analíticos de prestação de contas, pela CBV, conforme art. 58, III, e art. 67 da Lei 8666/93”.

f) exigência de comprovante da regularidade da contratada perante a Seguridade Social, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e Decisão nº 705/94-TCU-Plenário.

8. Acerca da execução do contrato, mencionou que os relatórios fornecidos pela CBV, dando conta das despesas efetuadas, "não possuem qualquer proveito para fins de averiguação de gastos". Comentou a equipe:

"...impõe-se a seguinte questão: como garantir o uso apropriado dos recursos com a ausência de instrumentos efetivos de controle e acompanhamento?

.....

Importante registrar que o acompanhamento do uso dos recursos é relevante, em razão de se tratar de dinheiro público. Ademais, o controle desses custos tem outra serventia: constitui-se subsídio para definição de valores de futuros contratos. Diante disso, entendemos clara a necessidade de uma mudança no procedimento de acompanhamento dos recursos liberados pelo BB. Indispensável, portanto, que o Banco exija um relatório que comprove de forma minuciosa o uso adequado dos recursos.

Das falhas e irregularidades cometidas pelo Banco, a que consideramos mais grave foi a redução na quantidade de etapas do Circuito Banco do Brasil de Vôlei de Praia em 1996. O contrato assinado em 01.04.94, com vigência até 31.01.97, previa, para a temporada de 1994, a realização de 19 etapas no vôlei masculino e 14 etapas no vôlei feminino. As etapas a serem realizadas nas temporadas seguintes - 1995 e 1996 - deveriam ser definidas em termo aditivo ao contrato, conforme estabelecia a Cláusula 1.3, *verbis*:

"As atividades esportivas do Calendário das Etapas 1994/5 estão discriminadas no anexo 1, sendo que para os Calendários de 1995/6 e 1996/7 a PATROCINADA deverá apresentar ao patrocinador, até o final de cada Circuito, os Calendários das etapas dos anos seguintes, os quais serão objeto de Aditivos contratuais".

Diante disso, solicitamos ao BB, mediante SI nº 03/97, às fls. 74 do vol. III, os aditamentos ao contrato. Em resposta, o Banco assegurou que 'não há aditamentos aos contratos firmados com a CBV - Confederação Brasileira de Volley-Ball'.

Ora, se não houve aditamento, então os Calendários de 1995/96 e 1996/97 foram definidos à margem do contrato, no vasto campo da informalidade, em violação direta à Cláusula 1.3. do contrato em tela.

Pedimos ao Banco, então, que informasse o número de etapas do circuito de vôlei de praia nos anos de 1994, 1995 e 1996 nas modalidades masculina e feminina (SI nº 06/97, às fls. 175 do vol. III). O BB apresentou, em resposta, o seguinte quadro:

Ano	Etapas Masculinas	Etapas Femininas
1994	19	14
1995	17	17
1996	10	10

Dos dados acima, constata-se que a redução no número de etapas do masculino, observada na temporada de 1995 em relação a 1994, foi compensada por um acréscimo no número de etapas do feminino. Entretanto, em 1996 houve uma queda abrupta no número de etapas nas duas modalidades, superando a casa dos 40% sem que houvesse qualquer redução no preço do contrato.

.....

É preciso que se diga, com ênfase, que houve uma alteração do objeto do contrato, em evidente prejuízo ao Banco do Brasil, que acabou pagando mais e 'aparecendo' menos. É certo, ainda, que o número de etapas tem uma ligação direta com o retorno obtido pelo BB em espaço de mídia e em negócios. Assim, quanto menor for o número de etapas, menor será o retorno do Banco.

.....

Entendemos que, em razão da irregularidade na alteração das condições contratuais, é necessário que se realize audiência do responsável para que apresente razões de justificativa."

9. Objetivamente no que tange às questões apresentadas pelo denunciante, respondeu a equipe de auditoria:

"1. Qual o valor do patrocínio oferecido pelo Banco do Brasil à CBV?

No tocante ao patrocínio dado às Seleções Brasileiras o montante relativo aos anos de 1994 a 1996 foi de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), perfazendo a quantia de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) por ano.

Já com respeito ao patrocínio ao vôlei de praia, os valores atingiram a soma de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais) nos anos de 1994 a 1996. A quota anual foi da ordem de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais).

2. O percentual de 40% pago pela CBV à Sports Media Empreendimentos Esportivos Ltda é legal? É habitual no mercado?

Nas pesquisas por nós realizadas não encontramos norma jurídica impondo restrição de percentuais em ajustes do gênero.

A resposta quanto à indagação se o percentual de 40% seria habitual no mercado, exigiria o conhecimento dos exatos termos do contrato entre a CBV e a sobredita empresa, notadamente quanto às atribuições desta. A partir desses dados, seria necessário conhecer o funcionamento do mercado, bem como elaborar uma pesquisa entre as empresas que atuam na área. Como o trabalho da Equipe se restringiu ao exame do contrato entre o BB e a CBV, vê-se prejudicada a resposta a essa questão.

3. A CBV fez licitação para contratar a Sports Media Empreendimentos Esportivos Ltda?

A CBV não tem obrigação legal de utilizar procedimentos licitatórios para contratar serviços de terceiros, pois não se subordina ao regime da Lei 8.666/93, vez que não é órgão da administração direta, fundo especial, autarquia, fundação pública, empresa pública, sociedade de economia mista ou, ainda, entidade controlada direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo único da Lei 8.666/93)

4. A CBV paga direito de arena aos jogadores? A legislação vigente determina esse pagamento?

A Lei 8672 de 06 de julho de 1993, denominada de 'Lei Zico' trata do assunto em seus artigos 24 e 25, os quais transcrevemos a seguir :

'Art. 24. Às entidades de prática desportiva pertence o direito de autorizar a fixação, transmissão ou retransmissão de imagem de espetáculo desportivo de que participem .

§ 1º Salvo convenção em contrário, vinte por cento da autorização serão distribuídos, em partes iguais, aos atletas participantes do espetáculo .

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a flagrantes do espetáculo desportivo para fins exclusivamente jornalísticos ou educativos, cuja duração no conjunto não exceda de três minutos .

Art. 25. Na comercialização de imagens decorrentes de contrato com a entidade de administração de desporto, as entidades de prática desportiva participarão com vinte e cinco por cento do resultado da contratação, de modo proporcional à quantidade de atletas que cada uma cedeu, ressalvados os direitos assegurados no artigo anterior'.

Como se vê, a Lei determina o rateio de 20 por cento entre os atletas participantes do evento, salvo convenção em contrário. Esse rateio, no entanto, poderá não ocorrer caso haja um acordo nesse sentido firmado entre os atletas e a CBV. No caso específico do vôlei de praia os atletas participantes das diversas etapas assinam um termo abrindo mão desse direito (fls. 278, vol. I). No contrato do BB com a CBV relativo ao vôlei 'In door' a cláusula 3.1.VIII determina que o direito de utilização da imagem das 'equipes' pertence

ao Banco, não havendo cláusula específica que trate do direito de arena dos atletas. É importante ressaltar que no caso do vôlei 'In door' a veiculação deverá ser feita explorando-se as imagens da equipe, sendo vedada a utilização da imagem individual de cada jogador.

Para que se possa responder de forma precisa a questão sobre o pagamento ou não do direito de arena pela CBV, seria necessário uma investigação específica junto a esta entidade, o que extrapola a esfera de atuação deste Tribunal de Contas.

5. Os atletas possuem carteira de trabalho assinada?

O assunto é de âmbito trabalhista, fugindo à competência desta Corte de Contas investigar essa questão. No entanto, podemos esclarecer que a Lei 8672/93 determina no art. 22, § 2º, que 'aplica-se ao atleta profissional as normas gerais da legislação trabalhista e da seguridade social, ressalvadas as peculiaridades expressas nesta Lei ou integrante do contrato de trabalho respectivo'.

Determina ainda no artigo 23 que 'o contrato de trabalho do atleta profissional terá prazo determinado, com vigência não inferior a três meses e não superior a trinta e seis meses'. Além disso, o art. 22 da referida Lei esclarece que 'a atividade do atleta profissional é caracterizada por remuneração pactuada em contrato com pessoa jurídica, devidamente registrado na entidade federal de administração do desporto, e deverá conter cláusula penal para as hipóteses de descumprimento ou rompimento unilateral'. Essas considerações se referem exclusivamente ao vôlei 'In door', pois no vôlei de praia inexistem clubes, sendo o esporte praticado de forma autônoma.

6. Quais os custos da CBV em relação ao patrocínio que recebe do Banco do Brasil? Quais os custos do vôlei 'in door' (masculino e feminino)? Quais os custos do circuito nacional de vôlei de praia, por etapa?

Reproduzimos esse questionamento ao BB (SI nº 04/97, alínea 'e', vol. II, fls. 143), que apresentou a seguinte resposta: 'o valor do contrato, eventos e espaços publicitários, atendem aos custos da CBV, eis que se trata de entidade de natureza sem fins lucrativos' (vol. II, fls. 144).

Em outras palavras, o BB afirmou que os custos da CBV correspondem aos valores consignados nos contratos. Percebe-se que o BB se fundamenta no fato da CBV ser entidade sem fins lucrativos. Ora, isso não pode servir como elemento justificador dos custos do patrocínio, mesmo porque a CBV apresentou proposta inicial com valores expressivamente maiores do que aqueles contratados, conforme relatório às fls. 07 do vol. II. Não podemos, afirmar, portanto, que os valores contratados sejam aqueles estritamente necessários à cobertura dos custos da CBV. Para ser válida, tal assertiva deveria ter como prova uma planilha detalhada dos custos da entidade patrocinada,

os quais, estariam, ainda, sujeitos a confronto com os preços praticados no mercado.

Indagamos ao BB qual seria o custo médio para a construção de uma arena para três mil espectadores. Em resposta o BB afirma que 'o custo para a construção de uma arena para 3.000 espectadores, considerando apenas a estrutura/arquibancada, varia de R\$ 35.000,00 a R\$ 60.000,00, dependendo do material utilizado e do local a ser construída. Uma arena completa, ou seja, pronta para exibição, com todo material publicitário exposto, com área vip instalada e toda infra-estrutura preparada para o desenvolvimento das atividades programadas e para o recebimento do público, dependendo do grau das características acima descritas, varia de R\$ 200.000,00 a R\$ 400.000,00'.

Note-se que há uma enorme elasticidade nos valores apresentados, chegando a uma variação de 100%. No vol. II, às fls. 174, o BB descreve os itens que conformam uma arena completa, sendo 19 relativos a ações de *marketing* 11 ligados à infra-estrutura. A nosso ver, são exatamente esses itens que devem estar presentes numa justificativa de preços, como também no relatório de execução da receita do patrocínio.

Também indagamos ao Banco o modo pelo qual ele avalia se a proposta de valores de patrocínio apresentada pela CBV contempla custos compatíveis com os praticados no mercado (SI nº 04/97, alínea f, vol. II, fls. 143). De acordo com BB 'a avaliação da proposta da CBV leva em conta a multiplicidade de ações de *marketing* que o evento proporciona e seus custos são compatíveis com os praticados no mercado' (Anexo 5 - levantamento do mercado)' (vol. II, fls. 144).

No anexo mencionado, às fls. 167/68 do vol. II, o Banco cita uma série de patrocínios, tais como da Nestlé à equipe de voleibol feminina leite moça, no valor de US\$ 6 milhões; do Banco Excel Econômico à equipe de futebol do Corinthians, por US\$ 12 milhões e da Nike à seleção brasileira de futebol por US\$ 200 milhões até o ano 2000."

10. Em conclusão, propôs a equipe de inspeção que o Tribunal:

"a) determine a audiência do Sr. Antônio Carlos Silva, CPF 075.047.488-20, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443, de 16.07.92, c/c o art. 194, inciso III do Regimento Interno do TCU, para no prazo de 15 (quinze) dias apresentar razões de justificativas, quanto a:

a1) redução da ordem de 40% no número de etapas do Circuito Banco do Brasil de Vôlei de Praia no ano de 1996 em relação a 1995, sem que houvesse diminuição proporcional dos valores liberados pelo Banco à Confederação Brasileira de Volley-Ball;

a2) alterações nos valores contratuais, no valor da premiação e no número de etapas do Circuito Banco do Brasil de Vôlei de Praia realizadas de modo verbal, sem a formalização de aditivo contratual, constituindo-se violação ao art. 60, parágrafo único da Lei. 8.666/93.

b) determine ao Banco do Brasil, nos termos do art. 43, da Lei n1 8.443, de 16.07.92, c/c o art. 194, inciso II do RI/TCU, que, para a formalização e execução dos contratos de patrocínio esportivo, observe, rigorosamente, os seguintes quesitos:

b1) composição de processo, devidamente autuado, protocolado e numerado, conforme determina a Lei 8666/93 no *caput* do seu art. 38;

b2) justificativa da inexigibilidade de licitação, consoante previsto no inciso VI do art. 38 da Lei 8666/93;

b3) razão da escolha do patrocinado, de acordo com o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93;

b4) justificativa do preço do contrato, contendo, inclusive, o detalhamento dos custos do patrocinado, conforme art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93;

b5) ratificação de inexigibilidade pela autoridade superior e publicação dessa decisão no Diário Oficial, nos termos do art. 26, *caput*, da Lei 8666/93;

b6) indicação da legislação aplicável à execução do contrato, conforme inciso XII do art. 55 da Lei 8666/93;

b7) acompanhamento da execução do contrato, com a exigência de apresentação de relatórios analíticos de prestação de contas, pela patrocinada, conforme art. 58, inciso III e art. 67 da Lei 8666/93, sem prejuízo de outras medidas de controle que julgar pertinentes;

c) firme, em caráter normativo, o entendimento de que os contratos de patrocínio esportivo se submetem aos ditames da Lei 8.666/93, sendo que para sua formalização e execução devem ser observados, com rigor, os seguintes quesitos:

c1) composição de processo, devidamente autuado, protocolado e numerado, conforme determina a Lei 8666/93 no *caput* do seu art. 38;

c2) justificativa da inexigibilidade de licitação, consoante previsto no inciso VI do art. 38 da Lei 8666/93;

c3) razão da escolha do patrocinado, de acordo com o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93;

c4) justificativa do preço do contrato, contendo, inclusive, o detalhamento dos custos do patrocinado, conforme art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93;

c5) ratificação de inexigibilidade pela autoridade superior e publicação dessa decisão no Diário Oficial, nos termos do art. 26, *caput*, da Lei 8666/93;

c6) indicação da legislação aplicável à execução do contrato, conforme inciso XII do art. 55 da Lei 8666/93;

c7) acompanhamento da execução do contrato, com a exigência de apresentação de relatórios analíticos de prestação de contas, pela patrocinada, conforme art. 58, inciso III e art. 67 da Lei 8666/93, sem prejuízo de outras medidas de controle que julgar pertinentes;

d) determine à Ciset a divulgação dos procedimentos e requisitos listados no item 'c', os quais devem ser compulsoriamente observados para a formalização e execução de contratos de patrocínio esportivo;

e) encaminhe cópia do presente Relatório ao Exmo. Deputado Federal Augusto Carvalho, bem como da Decisão que vier a ser proferida por esta Corte, além do Voto e Relatório que a fundamentam."

11. A Sra. Secretária de Controle Externo em substituição exarou percuciente Parecer, aquiescendo às conclusões da equipe de inspeção.
É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente devo consignar que relato os presentes autos em decorrência de sorteio realizado na Sessão de 08.10.97, pela ausência, para tratamento de saúde, do Exmo. Senhor Ministro Fernando Gonçalves, bem como que deixo de me pronunciar acerca dos requisitos de admissibilidade da peça vestibular por já ter sido objeto de manifestação do Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que atuou nos autos em substituição àquele Relator, consoante Despacho singular exarado em 03 de janeiro deste ano de 1997.

2. Na realidade, a atenta leitura das diversas peças constates dos autos, que tentei sintetizar, sem perda de conteúdo, no Relatório que antecede a este Voto, demonstra que o cerne das questões suscitadas pelo Deputado Augusto Carvalho escapa à competência desta Corte, uma vez que não nos cabe fiscalizar o funcionamento da Confederação Brasileira de Volley-Ball, nos termos da competência atribuída ao Tribunal pelo art. 71 da Carta Magna. Assim, conquanto compreendamos a preocupação demonstrada pelo Parlamentar com os possíveis prejuízos que estejam sendo impostos aos atletas do voleibol, prejuízos esses que, em seu entendimento, lhes estão sendo impostos pelos administradores da Confederação, nada podemos fazer a respeito. Frise-se que é equivocada a afirmativa

do denunciante no sentido de que "a CBV possui contrato com o Banco do Brasil, estando sujeita, portanto, à fiscalização desse Egrégio Tribunal em relação aos recursos que lhes são repassados pelo Banco". Na verdade, sendo tais verbas recebidas pela CBV a título de pagamento de contrato, não tem este Tribunal qualquer poder fiscalizatório em relação a utilização futura das verbas: nossa competência se esgota na verificação do cumprimento das cláusulas contratuais acordadas. Note-se, no caso, sensível diferença em relação às verbas repassadas mediante convênios e outros instrumentos congêneres, que necessariamente vinculam o beneficiário às regras do direito público, sujeitando-os à fiscalização dos órgãos repassadores dos recursos e deste Tribunal. No caso de contratos, entretanto, os beneficiários recebem as verbas como contraprestação de serviços prestados ou de produtos vendidos, e uma vez cumpridas as cláusulas acordadas, podem dispor dos recursos como melhor lhes aprouver.

II

3. Especificamente quanto às verbas repassadas pelo Banco do Brasil àquela Confederação, por conta dos contratos de patrocínio assinados, peço vênia ao Exmo. Sr. Marcos Vilaça para fazer minhas suas palavras constantes de Voto proferido no processo TC-001.543/92-0, que tratou de denúncia relativa à utilização de verbas da Telebrás para o patrocínio da seleção brasileira de basquetebol:

"O patrocínio esportivo é hoje das ferramentas mais importantes do *marketing* em todo o mundo. Grandes empresas privadas, estatais e até mesmo empresas governamentais procuram, através do *marketing* esportivo (o patrocínio de equipes ou de competições), chegar mais perto do seu público."

4. De fato, deve-se ter em mente que a construção institucional das organizações é um processo temporal complexo e dinâmico; mais do que isso, entretanto, a imagem institucional apresenta-se como reflexo de suas realidades internas, devendo ser reafirmada e reforçada como um poderoso instrumento de alcance de objetivos, com a utilização das novas técnicas e métodos disponíveis no mercado. Harwood L. Childs, em sua obra intitulada "Introdução ao Estudo da Opinião Pública", destacou que o problema básico das relações públicas consiste em pôr essas relações em conformidade com o interesse público - um interesse que, conforme descreve, está sendo constantemente redefinido pela opinião das massas. Contudo, Childs declara que "não somente temos o dever de conformar-nos à opinião pública, mas também temos a responsabilidade e oportunidade de amoldá-la e guiá-la. Enfim, a opinião pública é o que, coletivamente, fazemos que ela seja. E só quando tentamos, por todos os modos, melhorar a sua qualidade, é que nos libertamos do perigo do conformismo".

5. Ainda campo da Administração, Eric Carlson, em sua obra intitulada "Curso de Relações Públicas", descreveu algumas das "leis" que regem a opinião pública,

consoante os ensinamentos do professor de Princetown, Hadley Cantril, das quais destacamos:

"- A opinião é muito sensível aos acontecimentos importantes;

- A opinião, em geral, é determinada mais pelos fatos do que pelas palavras - a não ser que essas palavras sejam consideradas elas mesmas como 'fatos';

- A opinião não permanece desperta durante muito tempo, a não ser que as pessoas sintam que o seu interesse próprio está profundamente envolvido, ou a não ser que a opinião, provocada pelas palavras, seja mantida pelos fatos;

- Quando alguma opinião conta com pequena maioria ou não tem bases sólidas, um fato consumado tende a levar a opinião em direção à aceitação."

6. É inegável a importância que o patrocínio, não apenas o esportivo, ganha no cenário mundial, quando se menciona a consolidação da imagem de uma Instituição. Observe-se, a título de ilustração, a modéstia da verba empregada pelo Banco do Brasil no patrocínio do voleibol, quando comparados aos seguintes contratos de patrocínio:

- Parmalat: patrocínio esportivo do Palmeiras, em 1996, por US\$ 30 milhões;
- Banco Bandeirantes: patrocínio do piloto de Fórmula Indy Maurício Gugelmin, em 1996, por US\$ 4 milhões;
- Nestlé: patrocínio da equipe feminina de voleibol "Leite Moça", em 1996, por US\$ 6 milhões;
- Nike: patrocínio da seleção brasileira de futebol, até o ano 2.000, por US\$ 200 milhões;
- Amway: patrocínio da equipe de basquete do Corinthians, em 1996, por US\$ 3,9 milhões;
- Shell: patrocínio cultural (Prêmio Shell de Música e Prêmio Shell de Teatro), anual, de US\$ 3 milhões;
- Souza Cruz: festival de música "Hollywood Rock" por US\$ 10 milhões; "Carlton Dance", por US\$ 6 milhões; e "Free Jazz Festival", por US\$ 10 milhões;
- General Motors Corporation: patrocínio ao Comitê Olímpico Norte-Americano, por US\$ 1 bilhão.

III

7. É despiendo comentar a inadequação de ser realizado procedimento licitatório quando adotada a decisão de oferecer patrocínio a alguma entidade ou evento. A decisão de patrocinar é personalíssima, adotada exatamente em função da

expectativa de sucesso que possa vir a ser alcançado pela respectiva entidade ou evento, trazendo uma maior veiculação do nome do patrocinador. Assim, fica caracterizada a inviabilidade de competição que conduz à inexigibilidade prevista no *caput* do art. 25 do Estatuto das Licitações e Contratos.

8. Nesse mister, impende destacar que a contratação de patrocínio não pode ser confundida com outros serviços comuns de publicidade, aludidos no art. 2º da Lei nº 8.443/92, que devem ser licitados. A licitação será sempre exigível quando houver a contratação de trabalhos técnicos e/ou artísticos que visem à divulgação de determinada idéia ou produto. Na verdade, a idéia de publicidade retratada na Lei nº 8.666/93 diz respeito a um produto final elaborado, e não à simples divulgação do nome de uma instituição. O próprio conceito constante do Regulamento para a execução da Lei nº 4.680/65, que dispôs sobre a profissão de publicitários, diz que essa profissão compreende "as atividades daqueles que, em caráter regular e permanente, exercem funções artísticas e técnicas através das quais estuda-se, concebe-se, executa-se e distribui-se propaganda". Logo, a idéia de publicidade constante da Lei nº 8.666/93 não pode ser dissociada da existência de criação artística que é, via de regra, a essência das diversas campanhas promocionais. No caso tópico de um contrato de patrocínio, entretanto, tal criação artística não existe.

9. Aliás, torna-se importante destacar algumas sutis diferenças conceituais entre a Publicidade, a Propaganda e as Relações Públicas Institucionais, que lamentavelmente são tratadas, no direito pátrio e na linguagem usual, indevidamente, como sinônimos.

10. Diz a bibliografia especializada que a publicidade, qualquer que seja sua forma de ação, é antes de tudo uma forma de vender. Já em 1929, Claude Hopkins, em sua obra "Scientific Advertising", dizia que a publicidade é "a arte de despertar no público o desejo de compra, levando-o à ação". Nos dizeres de Martha D'Azevedo, a publicidade "cria necessidades para levar o público à compra dos produtos por ela anunciados e visa sempre o mesmo fim: estimular a oferta e a procura do produto ou do serviço, para aumentar as vendas" (*in* Relações Públicas - Teoria e Processo, 2ª ed., pp. 145).

11. A propaganda, por seu turno, liga-se a um componente ideológico, e apela aos dotes morais e cívicos dos indivíduos. É, portanto, dirigida ao indivíduo, que espera persuadir mediante a enunciação daquilo que prega ser a verdade. Diferentemente da publicidade, não é paga diretamente pelo indivíduo, mas pelas organizações que as vinculam (na publicidade, o custo das campanhas torna-se um custo adicional dos produtos). Nesse sentido, Carlos Pinto Coelho Motta, em consulta que lhe foi formulada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos em momento peculiar de processo de consolidação de sua imagem institucional, invocou a lição de Rogério Nunes para dizer que:

"Propaganda, em linguagem corrente, é empregada como sinônimo de publicidade. Porém, no vocabulários dos profissionais de comunicação, ela apresenta sentido diferente. (...) A publicidade - do latim *publicus* - significa tornar público ou difundir uma atividade comercial, com o objetivo de

despertar na pessoa que recebe a mensagem publicitária o desejo de comprar, ao passo que a propaganda - do gerúndio propagare - exprime formulação de juízo sobre determinados assuntos ou fatos, com a finalidade de persuadir, modificar atitudes ou comportamentos, em relação a eles, sem o propósito mercantil, mas com fim ideológico". (*in* Boletim de Licitações e Contratos, fevereiro de 1994).

12. As Relações Públicas Institucionais representam a fusão das técnicas da publicidade e da propaganda, para a divulgação da imagem da organização, e são consideradas "como atividades criadas em torno da filosofia da empresa e sua participação na comunidade, procuram granjear simpatia e boa vontade e não tem objetivos comerciais imediatos. A diferença é que procuram produzir uma atitude mental ao invés de uma venda imediata". (Martha D'Azevedo, op. Cit., pp. 150).

IV

13. O contrato de patrocínio firmado entre o Banco do Brasil e a Confederação Brasileira de Volley-Ball tem o nítido caráter de divulgação institucional, frise-se, bem sucedida, como se depreende dos seguintes dados:

- em pesquisas realizadas por institutos especializados após o Campeonato Sul-Americano de Voleibol, o índice de lembrança e fixação da marca do Banco como patrocinador atingiu junto ao público um nível de cerca de 82% do "recall";
- ainda com base na mesma pesquisa, 93% do total da amostra achou que a iniciativa do Banco em patrocinar o voleibol foi "ótima" ou "boa", apontando como principais razões: a) o incentivo aos jovens para a prática dos esportes, tirando-os das ruas e das drogas; b) possibilitou a realização do Campeonato, servindo de exemplo para outras grandes empresas;
- pesquisa realizada pelo "Top of Mind" do Datafolha registrou significa melhora na performance do Banco, figurando como primeiro nome em resposta à questão "Qual o primeiro nome que vem à cabeça quando se fala em Banco" com os seguintes índices: 36% em fevereiro de 1992; 39% em setembro de 1992 e 47% em fevereiro de 1993;
- o rejuvenescimento da imagem do Banco refletiu na mudança de perfil da faixa etária de seus clientes, consoante almejado, que se situou na faixa até 40 anos;
- o Banco do Brasil foi mencionado, em pesquisas, como patrocinador de esportes que, de fato, não patrocinou, associando-se, portanto, sua imagem à dos esportes nacionais. Cite-se, como exemplo, a resposta de 4,3% dos entrevistados que afirmaram que o Banco do Brasil patrocinou a seleção de futebol e 13,1% que afirmaram que a seleção feminina de basquete foi por ele patrocinada, ambas no ano de 1996;

- a "torcida Brasil", formada para os jogos olímpicos de 1996 (camisetas amarelo com o logotipo do Banco do Brasil), foi um sucesso: suas imagens, veiculando a propaganda institucional do Banco, foram transformadas em vinhetas de abertura do canal de televisão europeu Eurosport, e também veiculadas em anúncios da multinacional holandesa Phillips; o cineasta espanhol Carlos Saura gravou imagens para utilização em filme sobre os jogos olímpicos; e contagiado pelo clima de animação, o cineasta americano Spike Lee, durante a partida de vôlei Brasil X EUA, passou da torcida americana para a brasileira, chegando a vestir a camiseta do Banco do Brasil; a rede americana de televisão NBC afirmou, em uma reportagem, que os brasileiros deviam ganhar uma medalha de ouro pela animação de sua torcida.

14. Mas não apenas a imagem institucional foi valorizada com o contrato de patrocínio. O retorno comercial também foi bastante expressivo, conforme se verifica:

- no ano de 1993, para cada US 1.00 investido o Banco obteve um retorno, em espaço de mídia, equivalente a US\$ 5.42;
- as negociações realizadas com outras empresas em troca de espaço promocional possibilitou retorno mediante as seguintes operações: centralização de movimentação financeira, ampliação da carteira de cobrança, recolhimento de impostos e tributos, operações de seguro, leasing, câmbio, cartão de crédito e incremento de depósitos à vista. Apenas a título exemplificativo, mencione-se que uma única empresa negociou com o Banco do Brasil 1/3 de sua carteira de cobrança, significando uma média mensal de US\$ 150 milhões, com expectativa de retorno financeiro mensal da ordem de US\$ 3 milhões;
- as parcerias negociais resultaram em incrementos de rentabilidade da ordem de R\$ 8,5 milhões em 1994, R\$ 4,7 milhões em 1995 e R\$ 5,2 milhões em 1996;
- as metas fixadas como retorno para as olimpíadas de 1996 foram expressivamente superadas: a participação do Banco no mercado, em CDB/RDB, cresceu em 1,5%, ao invés dos 0,9% pretendidos; foram ativados 224 mil cartões de crédito e "business card", contra uma previsão inicial de 100 mil; as vendas de "Travelers Cheque" e "TravelMoney" foram superadas em 15%; os diversos tipos de seguro, em 11%; e o Ourocap, em 5%.

V

15. Considerando a natureza da avença (contrato), os objetivos iniciais propostos (mudança da imagem institucional do Banco) e a fórmula eleita para sua obtenção (patrocínio esportivo), creio serem inadequadas algumas das premissas iniciais que conduziram as análises levadas a efeito pela Unidade Técnica. A primeira delas diz respeito ao preço.

16. Estabeleceram os integrantes da equipe de inspeção que os preços pagos nos contratos de patrocínio deveriam ser função direta dos custos incorridos pela Confederação Brasileira de Volley-Ball na realização dos eventos. Nesta linha, concluíram, ao final, que não existiam planilhas de custos confiáveis, que pudessem balizar o correto preço a ser pago pelo Banco do Brasil. Entendeu que a redução de preço do contrato de patrocínio, equivalente a US\$ 2 milhões, conseguida pelo Banco do Brasil no processo de negociação com a CBV, apenas serviu para demonstrar "a importância da justificativa de preços do patrocínio, bem como do conhecimento dos preços praticados pelo mercado para o custeio dos eventos".

17. Creio que a questão não foi analisada pela ótica devida: não se trata da contratação de um serviço ou da compra de um produto comum, que possa ser indistintamente ofertado por mais de um fornecedor e tenha seu preço estabelecido simplesmente em função dos custos incorridos, acrescido de uma pequena margem de lucro. É preciso ter em mente que quando se discute um patrocínio estamos falando de um produto que possui um valor real fixado não mais apenas em função de custos, mas principalmente da expectativa de retorno que irá trazer ao "comprador".

18. Aliás, o mesmo raciocínio é aplicado a outras ações de *marketing*. A veiculação de um comercial, em televisão, é diferente conforme o horário em que se pretenda veiculá-lo, não obstante os custos da emissora de televisão serem os mesmos em todos os horários. Paga-se a partir da expectativa de retorno que se espera obter pela veiculação do comercial em determinado horário.

19. O preço pago pelo patrocínio foi estipulado pela Confederação Brasileira de Volley-Ball, que ofertava um bom produto, com pronta aceitação do mercado, e se o Banco do Brasil não estivesse disposto a pagá-lo, certamente seria procurado um outro patrocinador. Tratam-se de relações dinâmicas de mercado, e o Banco do Brasil atuou não mais como mero ente estatal, mas como uma empresa que compete, de igual para igual, na colocação e oferta de seus produtos.

20. Frise-se que o Banco do Brasil não fez, simplesmente, aquiescer ao valor estipulado, mas buscou uma negociação que redundou em uma redução de US\$ 2 milhões. E o valor final pago não foi superior àqueles pagos em negócios similares, conforme pode-se verificar a partir da comparação com os contratos de patrocínio mencionados no item 6 deste Voto.

21. Nessa linha de raciocínio, é natural e até mesmo lógico que a CBV tenha solicitado que a renovação do contrato, em 1994, se desse por um valor superior ao até então contratado, sob a motivação do "bom desempenho da seleção brasileira". Ora, o bom desempenho da seleção traz uma maior veiculação da marca do patrocinador, a partir da obtenção de um maior espaço da mídia. E mais do que isso, torna possível a associação do nome do patrocinador com os bons resultados obtidos: associa-se o nome do patrocinador à imagem de um vencedor. O fato de a CBV ser uma entidade sem fins lucrativos não altera esse quadro, uma vez que o aumento em sua receita apenas torna possível um melhor desempenho em suas atividades, não importando na geração de lucro operacional ao final de seu exercício financeiro.

22. Aliás, é bom destacar que o fato de que a instituição contratada não tenha fins lucrativos não se confunde com a possibilidade de a mesma cobrar a remuneração que entender conveniente pelos serviços prestados ou pelos produtos que vende. A grande característica dessas instituições, ditas sem fins lucrativos, consiste no fato de que os resultados por ela obtidos, quando positivos, serão revertidos em benefício da própria instituição, e não distribuídos aos seus sócios, consoante praticado pelas sociedades comerciais.

23. A atipicidade dos contratos de patrocínio leva-me, igualmente, a entender que não se deve, a partir do exame de um único caso concreto, firmar entendimento, em caráter normativo, nos moldes propostos pela equipe de auditoria. É certo que os princípios gerais regedores dos contratos, constantes da Lei nº 8.666/93, devem ser cumpridos também quando são firmados contratos de patrocínio, máxime no que tange às garantias e controle sobre sua correta execução. Contudo, creio que diversos dos pontos mencionados pela equipe como passíveis de determinação ao Banco do Brasil já foram cumpridos pela Instituição, ainda que algumas das vezes sem o formalismo requerido pela equipe. São exemplos desse cumprimento tácito a razão da escolha do patrocinado, que está sobejamente comentada em pareceres constantes dos autos, sempre em conjunto com as estratégias tendentes à modificação da imagem institucional do Banco do Brasil, e a justificativa do preço contratado, que se deu à vista da comparação com outros preços pagos em contratos de patrocínio e, novamente o digo, após negociação que resultou em redução equivalente a US\$ 2 milhões.

24. Concordamos com a equipe de auditoria quando ressalta que foi imprópria a redução do número de etapas do Circuito Banco do Brasil de Vôlei de Praia ocorrido em 1996. Aliás, a impropriedade iniciou, com bem destacou a equipe, a partir da ausência de um Termo Aditivo que fixasse os calendários dos jogos para os anos de 1995 e 1996. Assim, tais calendários - e o conseqüente número de etapas a serem disputadas - ou foram definidos informalmente, de forma verbal, ou pior ainda, ficaram ao exclusivo alvedrio da Confederação Brasileira de Volley-Ball.

25. Frise-se que no caso específico do vôlei de praia o Banco do Brasil não atua como patrocinador específico de uma equipe, mas patrocina todo o circuito nacional. Aliás, empresta mesmo seu nome à competição, que se denomina "Circuito Banco do Brasil de Vôlei de Praia". Nesse contexto, o Banco não apenas pode, como efetivamente deve influenciar na elaboração dos calendários, uma vez que um maior número de etapas resulta, logicamente, em uma maior divulgação da Instituição.

26. Não creio, entretanto, que no caso esteja configurada hipótese capaz de ensejar a promoção de audiência prévia. Na realidade, não houve um descumprimento de cláusula contratual que tenha redundado na redução das etapas do circuito de vôlei de praia. Na verdade, o que ocorreu foi a ausência de previsão contratual para o número de etapas a serem disputadas nos anos de 1995 e 1996, o que possibilitou sua redução. Creio que problemas análogos podem ser evitados a partir de determinação deste Tribunal no sentido de que anualmente sejam fixadas, mediante contrato, as etapas a serem cumpridas.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

DECISÃO Nº 855/97 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 000.925/97-7 (Sigiloso)
2. Classe de Assunto: VII - Denúncia
3. Interessado: Deputado Augusto Carvalho
4. Entidade: Banco do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 8ª Secex
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, I, do Regimento, DECIDE:
 - 8.1. determinar ao Banco do Brasil S/A:
 - a) relativamente ao contrato de patrocínio celebrado com a Confederação Brasileira de Volley-Ball, que faça constar de cláusula contratual específica, ou de Termos Aditivos, os calendários anuais, com as respectivas etapas a serem cumpridas no Circuito Banco do Brasil de Vôlei de Praia, vedando-se sua redução sem a expressa anuência prévia daquele patrocinador;
 - b) que para a formalização e execução dos contratos de patrocínio esportivo, observe a necessidade de formalização de processo, em que conste a justificativa da inexigibilidade de licitação, as razões de escolha do patrocinado, as justificativas do preço contratado, a ratificação de inexigibilidade pela autoridade superior e a publicação dessa decisão no Diário Oficial da União, tudo nos termos dos arts. 26 e 38 da Lei nº 8.666/93, bem assim da elaboração de relatórios analíticos relativos ao acompanhamento da execução do contrato;
 - 8.2. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram, ao Deputado Federal Augusto Carvalho, autor da denúncia;
 - 8.3. retirar a chancela de sigilo aposta aos autos;
 - 8.4. Juntar os autos às contas do Banco do Brasil relativas ao exercício de 1996, para exame em conjunto e confronto.
9. Ata nº 46/97 - Plenário
10. Data da Sessão: 3.12.1997-Sigilosa
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinicius Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

Homero Santos
Ministro-Presidente

Adhemar Paladini Ghisi
Ministro-Relator

1. Publicado no DOU de 10.12.1997.

TELEBRÁS - PARCELAMENTO DA DEVOUÇÃO DE ADIANTAMENTO DE FÉRIAS Recurso de Reconsideração

Ministro Relator Bento José Bugarin

Grupo I - Classe I - Plenário

TC-300.211/94-5

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Órgão: Ministério do Trabalho.

Interessado: Paulo de Tarso de Almeida Paiva, Ministro de Estado do Trabalho.

Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministro de Estado do Trabalho relativo à Decisão Plenária nº 529/96 - Ata nº 33/96, ao ter presente a Representação sobre a inclusão, em Acordo Coletivo de Trabalho, de cláusula permitindo o parcelamento da devolução de adiantamento de férias aos empregados do Sistema Telebrás. Conhecimento. Atendimento aos requisitos de admissibilidade. Insubsistência dos itens da Decisão recorrida. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o percuciente Parecer de lavra do Senhor Subprocurador-Geral do Ministério Público, Dr. Walton Alencar Rodrigues:

"Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho Paulo Paiva (fls. 107/111), visando a tornar sem efeito a determinação constante no subitem 8.3 da Decisão nº 529/96 - Plenário (fl. 101).

II

Em preliminar, pelo conhecimento do recurso, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 33 e 48, *caput* e parágrafo único, e, ainda, considerando a aplicabilidade ao caso do art. 32, parágrafo único, todos da Lei nº 8.443/92.

III

O ponto fulcral da questão reside na validade da competência atribuída ao Ministro do Trabalho para declarar a nulidade de cláusulas de convenção ou

acordo coletivo que contrariem proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, conforme previsto pelo art. 623, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho, *in verbis*:

"Art. 623. Será nula de pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo, a nulidade será declarada, de ofício ou mediante representação, pelo Ministro do Trabalho, ou pela Justiça do Trabalho em processo submetido ao seu julgamento."

De início, é de mister frisar que, não obstante a convenção e o acordo coletivo serem decorrentes da vontade mútua e consensual dos dois pólos da relação de trabalho, sendo reconhecidos pelo direito pátrio desde a Constituição de 1934 (cf. art. 121, § 1º, j) e, atualmente, objeto de expressa menção no art. 7º, inciso XXVI, da Carta Federal de 1988, isso não implica que esses institutos possam desrespeitar os princípios de ordem pública.

Essa é a lição do eminente professor Amauri Mascaro Nascimento, que apresenta como uma das principais características informadoras das convenções coletivas a "*supremacia das leis de ordem pública, porque nesse caso a convenção coletiva não poderá derogar a lei, como ensinam Despax, Mario de la Cueva, Carnelutti e Barassi. A submissão, nesse caso, é um imperativo de intangibilidade das estruturas institucionais e uma decorrência normal do princípio da graduação da positividade jurídica. Pode, no entanto, a convenção coletiva mencionar disposições mais favoráveis que aquelas das leis e regulamentos em vigor não revestidos do caráter de norma de ordem pública*" (in "Curso de Direito do Trabalho", 9ª edição, Ed. Saraiva, 1991, pág. 641).

Diante disso, entende o Ministério Público que a limitação contida no artigo 623, *caput*, da Consolidação das Leis do Trabalho, por ser norma de ordem pública, deve ser observado pelas partes no momento da celebração das convenções e acordos coletivos de trabalho.

A sujeição a esse comando adquire especial importância no caso dos acordos coletivos celebrados pelas entidades públicas, pois essas, como integrantes do aparelho estatal, devem agir em consonância com as diretrizes fixadas pelo Governo.

Assim, no caso específico que ora se examina, envolvendo empresa do Sistema Telebrás, o Ministério Público opina pela validade e integral aplicabilidade do *caput* do art. 623, da CLT.

Não obstante, diverso é o entendimento no tocante à possibilidade de o Ministro do Trabalho declarar, de ofício ou mediante representação, a nulidade de cláusula constante de convenção ou acordo coletivo de trabalho que contrarie o disposto no *caput* do art. 623, conforme previsto no parágrafo único do mesmo artigo.

Com efeito, apesar das divergências doutrinárias acerca da sua natureza jurídica, o direito pátrio conceitua a convenção coletiva de trabalho como verdadeira norma jurídica de natureza econômico-profissional, conforme se infere do texto do art. 611 da CLT. Com isso, embora não proveniente do Estado, integra o sistema jurídico, pois autorizada e reconhecida pela lei.

Estando incorporados ao direito positivo, não podem a convenção e o acordo coletivo sofrer modificação de ofício por autoridade administrativa, ainda que do mais alto grau, pois destituída de função jurisdicional.

Por oportuno, vale transcrever excerto do voto proferido em sede de Recurso Ordinário, no Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, que aborda o tema com rara precisão, *in verbis*:

"Com a máxima vênia, não atenta a recorrente à natureza da norma invocada pelo recorrido. O acordo coletivo de trabalho, da mesma forma que a convenção coletiva, constitui fonte autônoma de direito, revestida da cogência e da eficácia vinculativa própria às demais fontes formais. As condições de trabalho ali estabelecidas consubstanciam direito em tese, apto a incidir sempre que concretizado seu suporte fático, independentemente de qualquer ratificação posterior. Como bem enfatizado na sentença, as convenções e os acordos coletivos de trabalho são reconhecidos, na Constituição Federal, como direitos fundamentais dos trabalhadores (art. 7º, inciso XXVI), sem qualquer ressalva ou condição. Inviável pretender atribuir a órgão sem competência legislativa ou normativa o poder de afastar a eficácia da norma categorial, já em plena vigência." (TRT 4ª Reg., RO 93.017361-9, 1ª Turma, Sessão de 22.2.95, Rel. Juíza Carmem Camino, in Rev. LTr nº 59-09/1224).

Assim, por ser norma integrante do sistema jurídico, somente o Poder Judiciário, por intermédio dos Tribunais do Trabalho, poderá declarar a nulidade de suas cláusulas. Esse também é o entendimento do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, como se verifica da ementa apresentada a seguir, *in verbis*:

"Acordo celebrado entre as categorias configura lei regente da relação de trabalho, devendo ser respeitado até que seja anulado pelo Poder Judiciário" (TST, RR 6.324/90-9, 1ª Turma, Rel. Min. Cnéa Moreira).

E não poderia ser diferente, haja vista que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 114, consagrou a competência absoluta da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, bem como outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho.

Releva notar que mesmo o entendimento jurisprudencial que atribuía à Justiça comum a competência para apreciar ações relativas às convenções ou acordos coletivos de trabalho não homologados judicialmente, restou superado pela edição da Lei nº 8.984, de 7.2.95, porquanto o artigo 1º da referida Lei dispõe que "*compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios que tenham origem no cumprimento de convenções coletivas de trabalho e acordos coletivos de trabalho, mesmo quando ocorram entre sindicatos ou entre sindicato de trabalhadores e empregador*".

Assim, verifica-se que a jurisdição da Justiça Trabalhista alcança não só os litígios entre os vértices da relação de emprego, mas, também, questões resultantes da relação de trabalho ou que envolvam o cumprimento de convenções e acordos coletivos de trabalho, mesmo que tenham prescindido de homologação judicial.

De todo o exposto, conclui-se que somente a Justiça do Trabalho detém competência para declarar a nulidade de cláusulas previstas em convenções ou acordos coletivos de trabalho, não tendo sido recepcionado pela ordem constitucional vigente o trecho do parágrafo único do art. 623 que conferia tal faculdade ao Ministro do Trabalho.

V

Por esse entendimento, caso seja verificado, em convenções ou acordos coletivos de trabalho firmados por entes paraestatais, o descumprimento do *caput* do art. 623, será necessário o ajuizamento de ação judicial para anulação da cláusula incompatível com a referida norma.

Essa ação, conforme o caso, poderá ser ajuizada tanto pelo Ministério Público do Trabalho, no uso da competência estatuída no art. 83, inciso IV, da Lei Complementar nº 75/93, quanto pela Advocacia Geral da União, ante a competência atribuída no art. 1º da Lei Complementar nº 73/93, que poderá atuar na condição de interessado (cf. art. 76 do Código Civil), haja vista que a União poderá vir a arcar com o ônus das despesas.

Nesse ponto, vale trazer à colação a ementa do julgamento proferido pelo Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, no qual foi reconhecida a competência da Justiça Laboral para anular cláusula inserta em convenção coletiva, que contrarie norma de ordem pública, *in verbis*:

"A Justiça do Trabalho é competente para apreciar ação de nulidade de cláusula de convenção coletiva, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho nos termos do art. 83, alínea IV, da Lei Complementar nº 75/93" (TST-AA-112670/94.3 - Ac. SDC 214/95, Sessão de 4.4.95, Rel. Min. Manoel Mendes de Freitas, inRev. LTr nº 59-05/648).

Assim, entende o Ministério Público que, sendo observada a ocorrência, nos acordos ou convenções coletivas, de cláusulas que afrontem normas de ordem pública, deverão ser comunicados o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União, para a adoção das providências cabíveis.

No caso em tela, tal medida é dispensável em razão de o acordo coletivo contendo cláusula que contrariava norma de ordem pública já não estar mais vigendo e de o atual ter sido celebrado em consonância com as orientações governamentais.

VI

Ante o exposto, opina o Ministério Público no sentido de que o recurso seja conhecido e provido, tornando sem efeito o subitem 8.3 da Decisão nº 529/96 - Plenário."

É o Relatório.

VOTO

Por meio da Decisão nº 529/96, subitem 8.3, o Tribunal determinou ao Sr. Ministro de Estado do Trabalho que, nos termos do art. 623, parágrafo único, da CLT, exclua dos próximos Acordos Coletivos de Trabalho firmados pela Telebrás e suas controladas com os sindicatos representativos de seus empregados - cláusulas que concedam o parcelamento do adiantamento de férias, de modo generalizado a todos os empregados do Sistema Telebrás, contrariando o art. 6º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 2.355/87, o item 2.II do Ofício nº 104/CCE e a Decisão nº 493/93 deste Tribunal.

2. Diante disso, o Sr. Ministro do Trabalho interpõe Recurso de Reconsideração com base nas razões expostas às fls. 107/111.

3. A Constituição de 1988 assegurou aos trabalhadores rurais e urbanos diversos direitos, entre eles o "reconhecimento das convenções e acordos coletivos".

4. Posteriormente, diversas leis ordinárias, ao dispor sobre planos econômicos, passaram a incentivar a livre negociação.

5. Com efeito, a Lei nº 7.788/89 determinou em seu art. 1º que a política salarial, respeitado o princípio da irredutibilidade, tinha como fundamento a livre negociação coletiva. As vantagens salariais asseguradas aos trabalhadores nas convenções ou acordos coletivos só poderiam ser reduzidas ou suprimidas por convenção ou acordos coletivos. Determinou, ainda, que os aumentos reais e a

melhoria das condições de trabalho seriam fixadas em convenções e acordos coletivos ou decisões normativas.

6. Por seu turno, a Lei nº 8.030/90, já revogada, estabeleceu que os aumentos salariais poderiam ser livremente negociados entre as partes.

7. Já a Lei nº 8.542/92 determinou, consoante art. 1º, §§ 1º e 2º, que a política de salários, respeitado o princípio da irredutibilidade, tem por fundamento a livre negociação coletiva. As cláusulas dos acordos, convenções ou contratos coletivos de trabalho integram os contratos individuais de trabalho e somente poderiam ser reduzidas ou suprimidas por acordo, convenção ou contrato coletivo de trabalho.

8. A MP nº 1.540-30, de 30/10/97, ao dispor sobre as medidas complementares ao Plano Real, revogou, expressamente, os dispositivos da retromencionada Lei e estabeleceu novo disciplinamento quanto à política salarial e ao processo de negociação, de mediação e de instauração de dissídios coletivos e à interveniência do Ministério do Trabalho, que, nesse contexto, está limitado à indicação do mediador, por solicitação das partes interessadas (arts. 10 a 14).

9. Esclarece o recorrente que a declaração de nulidade de ofício, prevista no art. 623, parágrafo único, da CLT, pelo Titular do Ministério do Trabalho, providência requerida por esse Egrégio Tribunal, para excluir cláusula já pactuada em acordo coletivo de trabalho, não se harmoniza com o atual sistema constitucional, que confere, exclusivamente, ao Poder Judiciário a atribuição de intervir nos pactos trabalhistas e de apreciar eventual ilegalidade de alguma cláusula ou condição avençada. Tem-se, portanto, a insubsistência do poder conferido no texto consolidado, art. 623, parágrafo único, em face da não recepção desse comando legal pela nova ordem constitucional. Todavia, o fato de não subsistir tal competência na esfera de atribuições do Ministro de Estado do Trabalho não enseja que os dirigentes das empresas estatais estejam desobrigados quanto ao cumprimento das diretrizes de seu principal acionista, a União, nem afasta a incidência dos mecanismos de controle sobre sua gestão.

10. As empresas estatais sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas (CF - art. 173, § 1º), e a União dispõe de meios legais para interferir desde o início do processo de negociação coletiva, diretrizes para que sejam alcançados resultados satisfatórios, assim como, para apurar responsabilidades e punir os administradores que não observarem os parâmetros recomendados pelo órgão responsável pelo controle das empresas estatais.

11. Em face da determinação à Telebrás inserta na mesma Decisão nº 529/96, subitem 8.1, e da época em que esta foi prolatada (21/08/96), antes da data-base, foi celebrado novo Acordo Coletivo de Trabalho entre a Telebrás e o sindicato representativo de seus empregados, para o período dezembro/96-novembro/97 (fls. 115/122), no qual foi eliminada a cláusula motivo desta lide.

12. Por outro lado, a 9ª Secex, diante da plausibilidade dos argumentos apresentados pelo ilustre signatário do recurso, somados ao fato de o novo acordo coletivo não mais conter a cláusula que permitia a devolução parcelada do adiantamento de férias, propõe que seja tornado insubsistente, além do subitem

8.3, o subitem 8.6, o qual determinava a juntada destes autos às contas da entidade referente ao exercício de 1996, para verificação do cumprimento do *decisum* (fls. 123/125).

Diante do exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica e do Ministério Público e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho Paulo Paiva (fls. 107/11), visando a tornar sem efeito a determinação constante no subitem 8.3 da Decisão nº 529/96 - Plenário (fl. 101).

II

Em preliminar, pelo conhecimento do recurso, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 33 e 48, *caput* e parágrafo único, e, ainda, considerando a aplicabilidade ao caso do art. 32, parágrafo único, todos da Lei nº 8.443/92.

III

O ponto fulcral da questão reside na validade da competência atribuída ao Ministro do Trabalho para declarar a nulidade de cláusulas de convenção ou acordo coletivo que contrariem proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, conforme previsto pelo art. 623, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho, *in verbis*:

"Art. 623. Será nula de pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo, a nulidade será declarada, de ofício ou mediante representação, pelo Ministro do Trabalho, ou pela Justiça do Trabalho em processo submetido ao seu julgamento."

De início, é de mister frisar que, não obstante a convenção e o acordo coletivo serem decorrentes da vontade mútua e consensual dos dois pólos da relação de trabalho, sendo reconhecidos pelo direito pátrio desde a Constituição de 1934 (cf.

art. 121, § 1º, j) e, atualmente, objeto de expressa menção no art. 7º, inciso XXVI, da Carta Federal de 1988, isso não implica que esses institutos possam desprezar os princípios de ordem pública.

Essa é a lição do eminente professor Amauri Mascaro Nascimento, que apresenta como uma das principais características informadoras das convenções coletivas a "supremacia das leis de ordem pública, porque nesse caso a convenção coletiva não poderá derrogar a lei, como ensinam Despax, Mario de la Cueva, Carnelutti e Barassi. A submissão, nesse caso, é um imperativo de intangibilidade das estruturas institucionais e uma decorrência normal do princípio da graduação da positividade jurídica. Pode, no entanto, a convenção coletiva mencionar disposições mais favoráveis que aquelas das leis e regulamentos em vigor não revestidos do caráter de norma de ordem pública" (*in* "Curso de Direito do Trabalho", 9ª edição, Ed. Saraiva, 1991, pág. 641).

Diante disso, entende o Ministério Público que a limitação contida no artigo 623, *caput*, da Consolidação das Leis do Trabalho, por ser norma de ordem pública, deve ser observado pelas partes no momento da celebração das convenções e acordos coletivos de trabalho.

A sujeição a esse comando adquire especial importância no caso dos acordos coletivos celebrados pelas entidades públicas, pois essas, como integrantes do aparelho estatal, devem agir em consonância com as diretrizes fixadas pelo Governo.

Assim, no caso específico que ora se examina, envolvendo empresa do Sistema Telebrás, o Ministério Público opina pela validade e integral aplicabilidade do *caput* do art. 623, da CLT.

IV

Não obstante, diverso é o entendimento no tocante à possibilidade de o Ministro do Trabalho declarar, de ofício ou mediante representação, a nulidade de cláusula constante de convenção ou acordo coletivo de trabalho que contrarie o disposto no *caput* do art. 623, conforme previsto no parágrafo único do mesmo artigo.

Com efeito, apesar das divergências doutrinárias acerca da sua natureza jurídica, o direito pátrio conceitua a convenção coletiva de trabalho como verdadeira norma jurídica de natureza econômico-profissional, conforme se infere do texto do art. 611 da CLT. Com isso, embora não proveniente do Estado, integra o sistema jurídico, pois autorizada e reconhecida pela lei.

Estando incorporados ao direito positivo, não podem a convenção e o acordo coletivo sofrer modificação de ofício por autoridade administrativa, ainda que do mais alto grau, pois destituída de função jurisdicional.

Por oportuno, vale transcrever excerto do voto proferido em sede de Recurso Ordinário, no Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, que aborda o tema com rara precisão, *in verbis*:

"Com a máxima vênia, não atenta a recorrente à natureza da norma invocada pelo recorrido. O acordo coletivo de trabalho, da mesma forma que a convenção coletiva, constitui fonte autônoma de direito, revestida da cogência e da eficácia vinculativa própria às demais fontes formais. As condições de trabalho ali estabelecidas consubstanciam direito em tese, apto a incidir sempre que concretizado seu suporte fático, independentemente de qualquer ratificação posterior. Como bem enfatizado na sentença, as convenções e os acordos coletivos de trabalho são reconhecidos, na Constituição Federal, como direitos fundamentais dos trabalhadores (art. 7º, inciso XXVI), sem qualquer ressalva ou condição. Inviável pretender atribuir a órgão sem competência legislativa ou normativa o poder de afastar a eficácia da norma categorial, já em plena vigência." (TRT 4ª Reg., RO 93.017361-9, 1ª Turma, Sessão de 22.2.95, Rel. Juíza Carmem Camino, in Rev. LTr nº 59-09/1224).

Assim, por ser norma integrante do sistema jurídico, somente o Poder Judiciário, por intermédio dos Tribunais do Trabalho, poderá declarar a nulidade de suas cláusulas. Esse também é o entendimento do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, como se verifica da ementa apresentada a seguir, *in verbis*:

"Acordo celebrado entre as categorias configura lei regente da relação de trabalho, devendo ser respeitado até que seja anulado pelo Poder Judiciário" (TST, RR 6.324/90-9, 1ª Turma, Rel. Min. Cnéa Moreira).

E não poderia ser diferente, haja vista que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 114, consagrou a competência absoluta da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, bem como outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho.

Releva notar que mesmo o entendimento jurisprudencial que atribuía à Justiça comum a competência para apreciar ações relativas às convenções ou acordos coletivos de trabalho não homologados judicialmente, restou superado pela edição da Lei nº 8.984, de 7.2.95, porquanto o artigo 1º da referida Lei dispõe que "compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios que tenham origem no cumprimento de convenções coletivas de trabalho e acordos coletivos de trabalho, mesmo quando ocorram entre sindicatos ou entre sindicato de trabalhadores e empregador".

Assim, verifica-se que a jurisdição da Justiça Trabalhista alcança não só os litígios entre os vértices da relação de emprego, mas, também, questões resultantes da relação de trabalho ou que envolvam o cumprimento de convenções e acordos coletivos de trabalho, mesmo que tenham prescindido de homologação judicial.

De todo o exposto, conclui-se que somente a Justiça do Trabalho detém competência para declarar a nulidade de cláusulas previstas em convenções ou acordos coletivos de trabalho, não tendo sido recepcionado pela ordem constitucional vigente o trecho do parágrafo único do art. 623 que conferia tal faculdade ao Ministro do Trabalho.

V

Por esse entendimento, caso seja verificado, em convenções ou acordos coletivos de trabalho firmados por entes paraestatais, o descumprimento do *caput* do art. 623, será necessário o ajuizamento de ação judicial para anulação da cláusula incompatível com a referida norma.

Essa ação, conforme o caso, poderá ser ajuizada tanto pelo Ministério Público do Trabalho, no uso da competência estatuída no art. 83, inciso IV, da Lei Complementar nº 75/93, quanto pela Advocacia Geral da União, ante a competência atribuída no art. 1º da Lei Complementar nº 73/93, que poderá atuar na condição de interessado (cf. art. 76 do Código Civil), haja vista que a União poderá vir a arcar com o ônus das despesas.

Nesse ponto, vale trazer à colação a ementa do julgamento proferido pelo Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, no qual foi reconhecida a competência da Justiça Laboral para anular cláusula inserta em convenção coletiva, que contrarie norma de ordem pública, *in verbis*:

"A Justiça do Trabalho é competente para apreciar ação de nulidade de cláusula de convenção coletiva, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho nos termos do art. 83, alínea IV, da Lei Complementar nº 75/93" (TST-AA-112670/94.3 - Ac. SDC 214/95, Sessão de 4.4.95, Rel. Min. Manoel Mendes de Freitas, in Rev. LTr nº 59-05/648).

Assim, entende o Ministério Público que, sendo observada a ocorrência, nos acordos ou convenções coletivas, de cláusulas que afrontem normas de ordem pública, deverão ser comunicados o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União, para a adoção das providências cabíveis.

No caso em tela, tal medida é dispensável em razão de o acordo coletivo contendo cláusula que contrariava norma de ordem pública já não estar mais vigendo e de o atual ter sido celebrado em consonância com as orientações governamentais.

VI

Ante o exposto, opina o Ministério Público no sentido de que o recurso seja conhecido e provido, tornando sem efeito o subitem 8.3 da Decisão nº 529/96 - Plenário.

DECISÃO Nº 844/97 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº 300.211/94-5
2. Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração.
3. Interessado: Paulo de Tarso de Almeida Paiva, Ministro de Estado do Trabalho.
4. Órgão: Ministério do Trabalho.
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues.
7. Unidade Técnica: 9ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. conhecer do presente Recurso de Reconsideração, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, considerá-lo procedente, tornando insubsistentes os subitens 8.3 e 8.6 da Decisão nº 529/96 - TCU - Plenário;
 - 8.2. dar ciência desta deliberação ao interessado (item 3, retro).
9. Ata nº 51/97 - Plenário.
10. Data da Sessão: 03/12/1997 - Extraordinária.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.
 - 11.2. Ministro que votou com ressalva: Carlos Átila Álvares da Silva.

Homero Santos
Presidente

Bento José Bugarin
Ministro-Relator

1. Publicada no DOU de 17/12/1997, p. 30159.

ATOS NORMATIVOS

DECISÃO NORMATIVA TCU Nº 017, DE II DE DEZEMBRO DE 1997¹

Fixa o limite para a organização dos processos de prestação e tomada de contas, de forma simplificada, relativas ao exercício financeiro de 1997.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso da competência que lhe confere o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e os arts. 1º, inciso I, e 3º da Lei nº 8.443, de julho de 1992, e

Considerando as disposições contidas no art. 23, § 2º, da IN-TCU nº 12/96, resolve:

Art. 1º É fixado em R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) o limite da despesa realizada de que trata o art. 23 da IN-TCU nº 12/96 para a organização de processos de prestações e tomadas de contas de forma simplificada, referente ao exercício financeiro de 1997.

Art. 2º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

HOMERO SANTOS
Presidente

1. Publicada no DOU de 16/12/1997, p. 30100

INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 016, DE 29 DE SETEMBRO DE 1997¹

Dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ao Tribunal de Contas da União, para fins de apreciação da legalidade e registro, e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares e

CONSIDERANDO que ao sistema de controle interno cabe apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional, nos termos do art. 74, inc. IV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal, nos termos do art. 71, inc. III, da Constituição Federal e do art. 1º da Lei nº 8.443/92, apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

CONSIDERANDO, ainda, o Poder Regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443/92, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, resolve:

SEÇÃO I DO OBJETO

Art. 1º O envio e a análise das informações concernentes a atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como as melhorias posteriores que alterem o fundamento legal, para fins de apreciação e registro pelo Tribunal de Contas da União, observarão as disposições desta Instrução Normativa.

1. Publicada no DOU de 09/10/1997, pp. 22798/802

SEÇÃO II

DAS INFORMAÇÕES ENVIADAS AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Art. 2º Os órgãos setoriais de controle interno submeterão ao Tribunal de Contas da União, na forma definida pelo Manual de Instrução do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões - SISAC, as informações relativas aos seguintes atos, expedidos em todas as unidades que lhes são vinculadas:

- I. no caso de admissão de pessoal:
 - a) dados do admitido:
 1. nome, sexo e CPF;
 2. matrícula no SIAPE;
 1. data do nascimento;
 - b) dados do órgão e do responsável pela admissão:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 2. código do órgão no SIAPE;
 3. CPF, nome e cargo do responsável pela admissão;
 - c) dados do concurso:
 1. data de publicação do edital e da homologação;
 2. data e prazo de validade do concurso;
 3. previsão de prorrogação da validade do concurso no edital e ocorrência da prorrogação;
 1. classificação obtida pelo admitido;
 - d) dados da admissão:
 1. código do cargo/emprego/posto/graduação;
 1. regime jurídico;
 2. data de vencimento do contrato, se for o caso;
 3. datas da admissão/nomeação, da posse e de início do efetivo exercício;
 4. tipo e nº do ato de admissão;
 - e) dados da vaga:
 1. motivo da vaga;
 1. tipo, origem, nº e data da publicação do ato que gerou a vaga;
 - f) dados do órgão de controle interno:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
 3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
- II. no caso de desligamento de servidor:
 - a) dados do servidor:
 1. nome, sexo e CPF;
 2. matrícula no SIAPE;
 3. data do nascimento;
 - b) dados do órgão e do responsável pelo desligamento:
 1. código e denominação do órgão no SISAC

1. código do órgão no SIAPE;
 2. CPF, nome e cargo do responsável pelo desligamento;
 - c) dados da admissão:
 1. código do cargo/emprego/posto;
 1. regime jurídico;
 2. data da admissão/nomeação;
 1. tipo do ato de admissão;
 1. vencimento do contrato, se for o caso;
 2. ocorrência de prorrogação;
 - d) dados do desligamento:
 1. data, motivo e data de publicação do desligamento;
 - e) dados do órgão de controle interno:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 1. parecer;
- III - no caso de cancelamento do desligamento e restabelecimento da admissão:
- a) dados do servidor:
 1. nome, sexo e CPF;
 2. matrícula no SIAPE
 1. data do nascimento;
 - b) dados do órgão/entidade e autoridade responsável:
 1. código e denominação do órgão no SISAC
 1. código do órgão no SIAPE;
 2. unidade de origem militar;
 3. CPF, nome e cargo do responsável pelo cancelamento/restabelecimento;
 - c) dados da admissão:
 1. código do cargo/emprego/posto/graduação;
 1. regime jurídico;
 2. data da admissão/nomeação;
 - d) dados do desligamento:
 1. data, motivo e data de publicação do desligamento;
 - e) dados do cancelamento do desligamento:
 1. data, motivo e data de publicação do cancelamento do desligamento;
 - f) dados do órgão de controle interno:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 1. parecer;
- IV - no caso de concessão de aposentadoria:
- a) dados do servidor:
 1. nome, sexo e CPF;
 2. matrícula no SIAPE;
 1. data do nascimento;
 - b) dados do órgão e do responsável:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. código do órgão no SIAPE;
3. CPF, nome e cargo do responsável pela concessão;
- c) dados sobre a situação do servidor:
 1. código do cargo;
 1. data de admissão e tempo permanência no cargo;
 2. regime antes da Lei nº 8.112/90;
 3. informações sobre a posição do servidor na carreira;
- d) dados da concessão:
 1. tipo de registro (inicial ou alteração);
 1. seqüencial da alteração e registro inicial, se for o caso;
 2. datas de publicação e de vigência;
 3. cota da união;
 4. tempo de serviço para aposentadoria e para Gratificação Adicional por Tempo de Serviço;
 5. tempo de efetivo exercício no magistério ou na judicatura, se for o caso;
 6. quantidade de anexos;
 7. códigos dos fundamentos legais da aposentadoria/alteração;
- e) dados dos proventos:
 1. base legal da tabela de vencimentos no mês da concessão;
 1. informações sobre a posição do servidor na tabela de vencimentos, para efeito de proventos;
 1. valor do vencimento base;
 2. código, denominação e valor do fundamento legal das vantagens;
- f) dados do órgão controle interno:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 1. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
 2. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
- g) discriminação dos tempos de serviço, averbações e licenças;
- h) discriminação dos tempos em exercício na judicatura para magistrados togados e classistas;
 - i) discriminação dos tempos em funções comissionadas;
- V - no caso de cancelamento/restabelecimento da concessão:
 - a) dados do servidor/instituidor:
 1. nome, sexo e CPF;
 2. matrícula no SIAPE;
 1. data do nascimento;
 - b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:
 1. código e denominação do órgão no SISAC
 1. código do órgão no SIAPE;
 2. unidade de origem militar;
 3. CPF, nome e cargo do responsável pelo cancelamento/restabelecimento;

- c) dados da concessão:
 - 1. tipo de concessão;
 - 1. cargo/posto da concessão;
 - 2. data de vigência;
 - 3. número do processo no TCU;
 - d) dados do cancelamento:
 - 1. data, motivo e data de publicação do cancelamento;
 - e) dados do restabelecimento:
 - 1. data, motivo e data de publicação do restabelecimento;
 - f) dados do órgão controle interno:
 - 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 - 1. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
 - 2. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
- VI - no caso de concessão de pensão civil:
- a) dados do instituidor:
 - 1. nome, sexo e CPF;
 - 2. matrícula no SIAPE;
 - 3. data do nascimento;
 - 4. estado civil;
 - 5. regime jurídico antes da Lei nº 8.112/90;
 - 6. código do último cargo ocupado;
 - 7. informações sobre a posição do servidor na carreira;
 - 1. tempo de serviço para aposentadoria e para Gratificação Adicional por Tempo de Serviço;
 - 2. data do óbito;
 - 3. situação na data do óbito;
 - 4. código dos fundamentos legais da aposentadoria do instituidor;
 - 5. órgão deliberativo, data da apreciação e registro da aposentadoria pelo TCU;
 - b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:
 - 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 - 1. código do órgão no SIAPE;
 - 2. CPF, nome e cargo do responsável pela concessão;
 - c) dados da concessão:
 - 1. tipo de registro (inicial ou alteração);
 - 1. seqüencial da alteração e registro inicial, se for o caso;
 - 2. data da vigência;
 - 3. cota da união;
 - 4. cota de beneficiário em reserva, se for o caso;
 - 5. quantidade de fichas de beneficiários anexadas;
 - 6. códigos dos fundamentos legais da pensão/alteração;
 - d) dados do benefício:
 - 1. base legal da tabela de vencimentos no mês da concessão;

1. informações sobre a posição do instituidor na tabela de vencimentos;
 2. valor do vencimento base;
 3. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens;
 - f) dados do órgão controle interno:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 1. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
 2. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
 - g) dados de beneficiários:
 1. nome, sexo e CPF;
 1. cota da pensão;
 2. matrícula no SIAPE;
 3. data do nascimento;
 4. relação de parentesco/dependência;
 5. recebimento de outros benefícios, se for o caso;
 6. data da invalidez e comprovação de dependência econômica, se for o caso;
 7. códigos dos fundamentos legais;
 8. parecer do controle interno;
- VII - no caso de concessão de pensão especial (ex-combatente);
- a) dados do instituidor:
 1. nome, sexo e CPF;
 2. matrícula no SIAPE;
 3. estado civil;
 4. data do óbito;
 5. beneficiário;
 6. outro benefício;
 7. órgão deliberativo, data da apreciação e registro do outro benefício pelo TCU, se for o caso;
 - b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:
 1. código do órgão e denominação;
 1. código do órgão no SIAPE;
 2. CPF, nome e cargo do responsável pela concessão;
 - c) dados da concessão:
 1. tipo de registro (inicial, alteração ou reversão);
 1. seqüencial da alteração/reversão e registro inicial, se for o caso;
 2. data da vigência;
 3. valor do benefício;
 4. cota de beneficiário em reserva, se for o caso;
 5. quantidade de fichas de beneficiários anexadas;
 6. códigos dos fundamentos legais da pensão/alteração/reversão;
 - d) dados do benefício:
 1. posto/graduação base para cálculo;
 1. valor do vencimento base;

2. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens;
- e) dados do órgão de controle interno:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 1. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
 2. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
- VIII - no caso de concessão de reforma:
 - a) dados do servidor:
 1. nome, sexo e CPF do servidor;
 2. data do nascimento;
 3. situação funcional;
 4. código do posto/graduação anterior e atual;
 5. datas da praça e do desligamento;
 - b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 1. unidade de origem militar;
 2. CPF, nome e cargo do responsável pela reforma;
 - c) dados da concessão:
 1. motivo da reforma;
 1. tipo de registro (inicial ou alteração);
 2. seqüencial da alteração e registro inicial, se for o caso;
 3. cota da união;
 4. tempo de serviço para reforma e para Gratificação Adicional por Tempo de Serviço;
 5. data do laudo médico, se for o caso;
 6. data da publicação da reserva;
 7. datas de publicação e de vigência da reforma;
 8. códigos dos fundamentos legais da reforma/alteração;
 - d) discriminação dos tempos de serviço;
 - e) dados do benefício:
 1. posto/graduação base para cálculo;
 1. valor do vencimento base;
 2. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens;
 - f) dados do órgão controle interno:
 1. código e denominação do órgão no SISAC;
 1. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
 2. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
- IX - no caso de concessão de pensão militar:
 - a) dados do instituidor:
 1. nome, sexo e CPF;
 2. estado civil;
 3. data do óbito;
 4. situação na data do óbito;
 5. posto/graduação;

6. tempo de serviço para reforma e para Gratificação Adicional por Tempo de Serviço;

7. posto/graduação de contribuição;

8. código dos fundamentos legais da reforma do instituidor, se for o caso;

9. órgão deliberativo, data da apreciação e registro da reforma pelo TCU, se for o caso;

b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:

1. código do órgão e denominação;

1. unidade de origem militar;

2. CPF, nome e cargo do responsável pela concessão;

c) dados da concessão:

1. tipo de registro (inicial, alteração ou reversão);

1. seqüencial da alteração/reversão e registro inicial, se for o caso;

2. data da vigência;

3. cota da união;

4. valor do benefício;

5. cota de beneficiário em reserva, se for o caso;

6. quantidade de fichas de beneficiários anexadas;

7. códigos dos fundamentos legais da pensão/alteração;

d) dados do benefício:

1. posto/graduação base para cálculo;

1. valor do vencimento base;

2. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens;

f) dados do órgão de controle interno:

1. código e denominação do órgão no SISAC;

2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;

3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;

Art. 3º - As melhorias posteriores à data da concessão inicial, que não alterem o fundamento legal do ato concessório, não serão submetidas ao Tribunal para fins de novo registro, observado o disposto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. O acréscimo aos proventos de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, ou a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal, ou por este já apreciado e registrado, constituem alteração de seu fundamento legal, quando se caracterizarem como vantagem pessoal e individual do servidor público civil ou militar de que resulte, necessariamente, alteração do ato concessório.

Art. 4º As informações a que se refere o art. 2º devem ser apresentadas ao Tribunal de Contas da União, ressalvado o disposto no art. 29 desta Instrução Normativa, por meio de transmissão eletrônica de dados.

Art. 5º As informações relativas aos atos de desligamento dos servidores da administração pública federal direta, indireta e fundacional, observado, no que couber, o disposto no art. 6º desta Instrução Normativa, deverão, também, ser

encaminhadas ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contado da data do desligamento, e na forma estabelecida nos arts. 2º e 4º, antecedentes.

Art. 6º Será concedido prazo de trinta dias, para apresentação de razões de justificativa, à autoridade responsável pelo não encaminhamento ao Tribunal, nos prazos estabelecidos, das informações de que trata esta Instrução Normativa.

Parágrafo Único. A não manifestação da autoridade, no prazo fixado, ensejará a aplicação, pelo Tribunal, da multa prevista no art. 58, item IV, da Lei nº 8.443, de 16/07/92.

SEÇÃO III DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE PESSOAL

Art. 7º A unidade administrativa responsável pelos atos de admissão e de concessões deverá cadastrar, no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões - SISAC, as informações a eles pertinentes e encaminhar os respectivos processos ao órgão setorial de controle interno, no prazo de vinte dias a partir da data de sua publicação ou, sendo esta dispensada, a partir da assinatura do ato.

§ 1º Nos casos de atos de admissão de pessoal e de concessão de pensão, contar-se-á o prazo a partir da posse do interessado e do deferimento do benefício pensional, respectivamente.

§ 2º As informações relativas aos atos de que trata o caput deste artigo, bem como o resultado da apreciação pelo Tribunal de Contas da União deverão, para fins de fiscalização, ser consignados nos assentamentos individuais do beneficiário e no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, ou em outro que venha a substituí-lo ou, ainda, em sistema de informação a ser definido pelo órgão.

SEÇÃO IV DA AÇÃO DO CONTROLE INTERNO

Art. 8º O órgão setorial de controle interno emitirá parecer quanto à legalidade dos atos de admissão e de concessões praticados nas unidades a ele vinculadas, colocando-os à disposição do Tribunal, no prazo de trinta dias, contado do recebimento do processo respectivo, que lhe será encaminhado pela unidade administrativa responsável, conforme previsto na Seção III desta Instrução Normativa.

§ 1º No exame dos atos sujeitos a registro, incumbirá ao órgão setorial de controle interno proceder ao cotejo dos dados previamente cadastrados no SISAC, pela autoridade administrativa, com aqueles constantes dos respectivos processos.

§ 2º A diligência promovida pelo órgão setorial de controle interno, em razão de inexatidão ou insuficiência dos dados recebidos, ou para que o ato seja

adequado à legislação aplicável à espécie e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, interrompe o prazo previsto no caput, cuja contagem se iniciará novamente no primeiro dia útil seguinte ao término do prazo estipulado para cumprimento da referida diligência.

§ 3º A diligência promovida pelo órgão setorial de controle interno deverá ser cumprida pela Unidade de Pessoal no prazo máximo de trinta dias, a contar do recebimento da determinação pela autoridade administrativa.

§ 4º Findo o prazo fixado no parágrafo anterior, e ainda que não seja atendida a diligência, o órgão setorial de controle interno, procederá conforme disposto no caput deste artigo, devendo fazer constar de seu parecer a identificação da autoridade responsável pelo descumprimento das diligências promovidas, se for o caso.

§ 5º O prazo fixado no caput deste artigo poderá ser prorrogado em até 90 (noventa) dias, mediante solicitação fundamentada do órgão setorial de controle interno, cuja autorização dependerá de decisão do Relator ou do Tribunal.

§ 6º O não cumprimento dos prazos previstos neste artigo sujeitará o responsável à sanção prevista no parágrafo único do art. 6º desta Instrução Normativa.

Art. 9º Visando o acesso e utilização pelo Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle adotará providências no sentido de definir parâmetros para geração de relatórios do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE que revelem as quantidades e os valores financeiros referentes aos atos sujeitos a registro - iniciais e de alteração - expedidos pelas diversas unidades vinculadas.

§ 1º Os relatórios a que se refere este artigo deverão permitir que as quantidades e os valores financeiros referentes aos atos sujeitos a registro sejam sinteticamente consolidados por unidade vinculada e pelas espécies de atos enumerados no art. 2º desta Instrução Normativa.

§ 2º Os órgãos de controle interno das unidades jurisdicionadas que não utilizem o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE emitirão relatórios semestrais evidenciando as quantidades e os valores financeiros referentes aos atos sujeitos a registro, ocorridos nos seis meses imediatamente anteriores, incluindo relação nominal dos servidores e beneficiários incluídos e excluídos de sua folha de pagamento, bem como as alterações funcionais verificadas no período abrangido pelo relatório.

Art. 10. Os titulares dos órgãos setoriais de controle interno, sem prejuízo da adoção das providências de sua alçada, ao tomarem conhecimento de irregularidades, ilegalidades ou omissões, inclusive descumprimento de prazos, delas darão ciência ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

SEÇÃO V DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL

SUBSEÇÃO I DO CADASTRAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Art. 11. O Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão de Pessoal e de Concessões - SISAC é, no âmbito do Tribunal, o instrumento que tem a função de cadastro e registro de informações referentes aos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como das melhorias posteriores que alterem seu fundamento legal.

§ 1º O Tribunal encaminhará aos órgãos setoriais de controle interno Manual de Instrução explicitando a forma de envio das informações relativas aos atos sujeitos a registro, sua tramitação, procedimentos requeridos e operacionalização do SISAC, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa.

§ 2º O Manual de Instrução deverá conter campo específico para cadastramento dos dados necessários à identificação da autoridade responsável pelo ato de admissão ou de concessão.

Art. 12. As informações de que trata o § 2 do artigo anterior serão armazenadas no SISAC e utilizadas nas fases de planejamento e execução das auditorias, bem como de instrução dos processos e apreciação dos atos sujeitos a registro, além de constituir base de dados para cadastramento das decisões prolatadas pelo Tribunal em relação a esses atos.

§ 1º As informações transmitidas ao Tribunal de Contas da União por meio eletrônico de dados serão criticadas pelo SISAC quanto à conformidade com o Manual de Instrução, ressalvado o disposto no art. 29 desta Instrução Normativa.

§ 2º Em relação aos dados rejeitados pela crítica, o SISAC emitirá, automaticamente, comunicado aos respectivos órgãos setoriais de controle interno a que se ache vinculada a unidade de pessoal responsável pelo cadastramento, a fim de serem adotadas as providências para o saneamento das falhas detectadas, observando-se os prazos e disposições previstas no art. 8º desta Instrução Normativa.

§ 3º No âmbito do Tribunal de Contas da União, os procedimentos descritos neste artigo são de competência de sua Unidade de Processamento de Dados.

SUBSEÇÃO II DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

Art. 13. Os trabalhos de fiscalização, objeto desta Instrução Normativa, constarão do Plano de que trata o art. 206, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, devendo abranger, no menor prazo possível, todos os órgãos

de controle interno que tenham a incumbência de informar ao Tribunal sobre atos sujeitos a registro.

Art. 14. Nos procedimentos de planejamento e execução da fiscalização de atos sujeitos a registro serão utilizadas, além das informações contidas no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - SISAC, aquelas cadastradas no Sistema Integrado de Recursos Humanos - SIAPE, ou em outro similar utilizado pelo órgão fiscalizado e, ainda, em outros sistemas de informação na área de pessoal disponível na Administração Pública.

Parágrafo único. Serão também consideradas, no planejamento dos trabalhos de fiscalização, as informações contidas nos relatórios semestrais encaminhados pelos órgãos de controle interno.

Art. 15. Havendo necessidade, poderão, excepcionalmente, ser inseridas no Plano de que trata o art. 13 desta Instrução Normativa, fiscalizações em unidades administrativas que expeçam atos sujeitos a registro.

Art. 16. Compete à Segunda Secretaria de Controle Externo, juntamente com as Secretarias de Controle Externo situadas nos Estados, realizar os trabalhos de fiscalização de que trata esta Instrução Normativa, bem como proceder ao acompanhamento das determinações promovidas pelo Tribunal de Contas da União.

Parágrafo Único. As Secretarias situadas nos Estados ficarão responsáveis pelos trabalhos de fiscalização e acompanhamento nas unidades de controle interno que constem de sua clientela.

Art. 17. As Secretarias de Informática e de Auditoria e Inspeções darão o apoio necessário à implantação dos procedimentos definidos nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. As Secretarias de Informática e de Auditoria e Inspeções trabalharão conjuntamente para a implantação de procedimentos de extração de dados a serem utilizados nos trabalhos de fiscalização, bem como de cadastros específicos que atendam o disposto no art. 22 desta Instrução Normativa.

SUBSEÇÃO III DA AUTUAÇÃO E TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO

Art. 18. Os processos decorrentes de fiscalização de atos sujeitos a registro serão autuados a partir dos respectivos relatórios de auditoria, elaborados segundo normas próprias.

§ 1º Os atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões em relação aos quais não sejam apontadas falhas, impropriedades ou irregularidades, bem como aqueles cujas falhas ou impropriedades forem sanadas durante o curso da auditoria, serão autuados em conjunto, de acordo com o tipo (admissão, aposentadoria, reforma e pensão), com proposta de legalidade e registro.

§ 2º Serão autuados em processos distintos os atos em relação aos quais a Equipe de Auditoria constata alguma falha ou irregularidade, devendo ser indicada com precisão a ocorrência verificada, bem como o dispositivo legal contrariado, com proposta de ser promovida a audiência dos responsáveis para apresentação das respectivas razões de justificativa.

§ 3º Os processos referentes a atos de admissão e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, em relação aos quais a Equipe de Auditoria apresente proposta de audiência, serão encaminhados diretamente ao Relator.

§ 4º Determinada a audiência, e examinadas as razões de justificativas apresentadas, o processo será encaminhado pela Unidade Técnica ao Ministério Público, com parecer conclusivo quanto aos atos sujeitos a registro, nos termos do art. 21 desta Instrução Normativa.

§ 5º Expirado o prazo, sem que o responsável atenda à audiência promovida, a Unidade Técnica dará andamento ao processo, apresentando proposta de mérito quanto ao ato inquinado, observadas as disposições presentes nos artigos 19 e 21 desta Instrução Normativa.

Art. 19. Os processos concernentes à fiscalização de atos de admissão de pessoal ou de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, que apresentem proposta de legalidade ou que, ao contrário, concluam pela ilegalidade, serão encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para audiência, na forma do art. 81, inc. II, da Lei nº 8.443/92.

Parágrafo único. Se o Ministério Público discordar das conclusões apresentadas pela Unidade Técnica, proporrá o destaque do ato e as medidas que julgar pertinentes.

SUBSEÇÃO IV DA APRECIÇÃO E REGISTRO

Art. 20. O registro dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões será efetivado a partir de processos formalizados em virtude de auditorias realizadas nos órgãos de controle interno, na forma definida nesta Instrução Normativa e no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Ao processo relativo à fiscalização de que trata este artigo serão aplicados, no que couber, os procedimentos definidos para a fiscalização de atos e contratos, na forma prevista pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e em atos normativos específicos.

Art. 21. Promovida a audiência e examinadas as razões de justificativas, o Tribunal considerará legal a admissão ou concessão, ordenando-lhe o registro, caso sejam acolhidas as razões de justificativas.

§ 1º Rejeitadas as razões de justificativas, o Tribunal assinará prazo ao responsável para o exato cumprimento da lei, adotando, se não atendido, as seguintes medidas:

- a) considerará ilegal o ato impugnado;

b) trimestralmente, comunicará à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal as decisões adotadas nesse sentido;

c) aplicará ao responsável a multa prevista no inc. II, do art. 220 do Regimento Interno.

§ 2º Caso o responsável permaneça silente em relação à audiência promovida, o Tribunal apreciará a legalidade do ato de admissão ou de concessão, podendo aplicar multa ao responsável revel.

Art. 22. Os atos que tiverem seu registro ordenado ou denegado pelo Tribunal, ou que sejam objeto de determinações, constarão de cadastro específico, no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão de Pessoal e de Concessões - SISAC.

Parágrafo único. As informações atinentes a melhorias posteriormente concedidas, que sejam objeto de registro pelo Tribunal, deverão constituir, conforme definido no Manual, item específico no SISAC.

Art. 23. A Decisão definitiva concernente a ato de admissão ou de concessão será publicada no Diário Oficial da União e constituirá, quando o Tribunal ordenar o respectivo registro, título de legalidade do ato, para todos os fins de direito.

Art. 24. A negativa de registro de atos de admissão obrigará o órgão de origem, no prazo de quinze dias contados da ciência da recusa, ou da publicação da Decisão do TCU no Diário Oficial da União, a adotar as medidas saneadoras cabíveis, observada a legislação pertinente, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, sob pena de solidariedade do responsável na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data.

Parágrafo único. Quando a ilegalidade da admissão decorrer da ausência de aprovação prévia em concurso público ou da inobservância de seu prazo de validade, o Tribunal declarará a nulidade do ato correspondente, nos termos do § 2º, do art. 37 da Constituição Federal, e determinará a adoção da medida prevista no art. 26 desta Instrução Normativa.

Art. 25. Quando o registro do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for negado, ou ordenado com determinação de que seja retificada qualquer parcela, o órgão de origem, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da Decisão do Tribunal, fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios, no todo ou na parcela impugnada pelo Tribunal, sob pena de solidariedade do responsável na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data.

Art. 26. Nas hipóteses previstas nos arts. 24 e 25, se não for suspenso o pagamento, ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso, o Tribunal determinará a conversão do processo decorrente de fiscalização em Tomada de Contas Especial, para apurar responsabilidade e promover o ressarcimento aos cofres públicos das despesas irregularmente efetuadas.

Art. 27. Encerrado o processo relativo à fiscalização ou específico de admissão de pessoal ou concessão de aposentadoria, pensão ou reforma, se ocorrer qualquer das medidas elencadas na alínea "c" do § 1º do artigo 21 e no

artigo 26 desta IN, quando imputada responsabilidade ao gestor, será determinada sua juntada às contas da respectiva entidade.

SEÇÃO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 28. Não será conhecido requerimento dirigido diretamente ao Tribunal por interessado que busque a obtenção de benefícios referentes à concessão de aposentadorias, reformas ou pensões, devendo o respectivo processo ser arquivado, após comunicação ao requerente.

Art. 29. Na impossibilidade do envio das informações de que trata esta Instrução Normativa por transmissão eletrônica de dados, estas devem ser encaminhadas, em meio magnético, à Unidade de Processamento de Dados do Tribunal de Contas da União que, ao recebê-las, verificará sua conformidade com o Manual de Instrução, procedendo-se de acordo com o disposto no art. 11 e seus parágrafos.

Art. 30. Os órgãos de controle interno das unidades jurisdicionadas que não utilizem o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE tornarão disponíveis ao Tribunal, em meio magnético, a folha de pagamento dos servidores das referidas unidades, em data a ser definida, oportunamente, segundo a disponibilidade daqueles órgãos.

Art. 31. A partir da vigência desta Instrução Normativa, o Tribunal de Contas da União não mais receberá processos relativos a atos sujeitos a registro.

Art. 32. Os processos constituídos nos moldes convencionais ou de acordo com a Res. TCU nº 255/91, que já se encontrem autuados, no âmbito do Tribunal, serão apreciados seguindo a metodologia introduzida por esta Instrução Normativa, devendo ser posteriormente restituídos à origem ou arquivados, conforme o caso.

Parágrafo único. A critério do Relator, os processos de que trata o caput deste artigo poderão ser apreciados de per se, na forma adotada anteriormente à vigência desta Instrução Normativa.

Art. 33. Esta Instrução Normativa entrará em vigor em 01.01.98, revogadas as disposições em contrário, em especial as Resoluções nº 187/77 e nº 255/91 e a Instrução Normativa nº 002/93.

Paulo Affonso Martins de Oliveira
Presidente

INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 017, DE 29 DE OUTUBRO DE 1997¹

Acrescenta os parágrafos 1º, 2º e 3º ao art. 14 da Instrução Normativa nº 12/96-TCU.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

CONSIDERANDO o poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443/92 para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

CONSIDERANDO a necessidade de tornar compatível o prazo fixado no art. 2º, "caput", da Instrução Normativa do TCU nº 12/96 com aquele previsto no art. 32 da Lei nº 9.096/95, a fim de viabilizar o cumprimento, pelos órgãos da Justiça Eleitoral, das exigências contidas no art. 14, incisos II, alínea "g", e III, alínea "i", da referida norma do TCU, resolve:

Art. 1º O art. 14 da Instrução Normativa do TCU nº 12/96 fica acrescido dos parágrafos 1º, 2º e 3º, com a seguinte redação:

"§ 1º As manifestações a que se referem as alíneas "g" do inciso II e "i" do inciso III deste artigo poderão ser encaminhadas ao Tribunal em até noventa dias a contar do término do prazo fixado no art. 2º, "caput", desta Instrução Normativa.

§ 2º O Certificado de Auditoria de que trata o "caput" do inciso III deste artigo, no caso de órgão da Justiça Eleitoral, deverá consignar, ante o disposto no art. 32 da Lei nº 9.096/95, se foi ou não, até aquele momento, efetuada a análise a que se referem as alíneas "g" do inciso II e "i" do inciso III deste artigo.

§ 3º Caso a análise mencionada no parágrafo anterior seja procedida após a remessa da respectiva tomada de contas ao Tribunal, o Órgão de Controle Interno competente deverá emitir Certificado de Auditoria complementar ao emitido anteriormente e, de igual forma, providenciar outros parecer e pronunciamento exigidos pelos incisos IX e X deste artigo."

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Homero Santos
Presidente

1. Publicada no DOU de 31/10/1997, p. 24745

INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 018, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997¹

Fixa, para o exercício de 1998, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das atribuições constitucionais, legais e regimentais; e

Considerando o disposto no art. 148, § 2º, do seu Regimento Interno;

Considerando o disposto no art. 5º da Instrução Normativa nº 013-96 - TCU, resolve:

Art. 1º É fixado, para o exercício de 1998, em 3.000 Unidades Fiscais de Referência, ou em quantia equivalente ao índice que vier a substituí-la, o valor a partir do qual a tomada de contas especial prevista no art. 1º da Instrução Normativa nº 13/96 - TCU será imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor em 1º de janeiro de 1998, revogadas as disposições em contrário.

Homero Santos
Presidente

1. Publicada no DOU de 16/12/1997, p. 30100

DESTAQUE

PALAVRAS PROFERIDAS PELO MINISTRO HOMERO SANTOS POR OCASIÃO DE SUA POSSE NO CARGO DE PRESIDENTE DO TCU PARA O ANO DE 1998

Excelentíssimos Senhores Ministros,

Excelentíssimos Senhores Membros do Ministério Público junto ao Tribunal,

Ilustres servidores,

Senhoras e Senhores,

Há exatamente um ano, aqui estávamos para uma cerimônia semelhante a esta. Na ocasião, Vossas Excelências confiavam a mim a Presidência desta Colenda Corte de Contas para o mandato que ora se encerra.

Graças à generosidade de Vossas Excelências, hoje, aquele primeiro momento é revivido. Posso assegurar-lhes que, para mim, a emoção é a mesma. O contentamento é o mesmo. A honra é a mesma.

Entretanto, a gratidão que sinto já não é mais a mesma. Agora, devo-lhes também um ano inteiro de colaboração, de compreensão e de apoio, sem os quais não seria possível desincumbir-me dos encargos de coordenador dos trabalhos desta Casa.

E é nessa condição, de coordenador dos trabalhos do Tribunal, por delegação de Vossas Excelências, que me sinto no dever de relatar-lhes, por breve que seja, algumas das realizações desta Casa no ano de 1997.

Em primeiro lugar, creio que deva destacar a estratégia de criação de Comitês e Grupos de Trabalho especiais. Essa foi, a meu ver, uma das mais bem sucedidas iniciativas adotadas desde o início do exercício. Além de estimular a efetiva participação de autoridades e servidores desta Corte na Administração da Casa, conseguimos, com esses Comitês e Grupos de Trabalho, a formação de núcleos de excelência dedicados a temas específicos, assegurando o contínuo aperfeiçoamento do Tribunal em áreas de vital importância para sua atuação. Nesse sentido, foram criados, ainda em janeiro, os Comitês Técnicos de Auxílio ao Congresso Nacional e de Informática. O primeiro destinado a aprimorar e dinamizar o atendimento às solicitações das duas Casas Legislativas, como o recente levantamento promovido - num prazo inferior a dois meses - em mais de 300 obras em andamento, incluídas no orçamento fiscal da União, para o qual foi mobilizado um contingente de mais de 200 analistas de finanças e controle externo. O segundo encarregado de definir diretrizes para o planejamento e assegurar uma melhor coordenação do processo de informatização do Tribunal. Em fevereiro, instituímos a Comissão Permanente de Racionalização, voltada para a simplificação de procedimentos e a economia processual no âmbito do TCU.

Especificamente na área de informática, foi possível a concretização de relevantes avanços, frutos da preocupação continuada desta Corte com a evolução tecnológica: ampliação da interligação das SECEXs nos Estados à rede de

computadores central do TCU; instalação de redes locais nas SECEXs Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe; incorporação ao parque de máquinas de expressivo número de novos equipamentos (apenas este mês, adquirimos cerca de 200 novos microcomputadores); implantação do SISHDU, do Sistema de Avaliação de Desempenho e do Sistema de Apoio à Instrução de Contas; disponibilização dos sistemas CAPT e JURIS na *Internet*; entre outros.

No tocante às instalações físicas, igualmente logramos obter significativas conquistas, inobstante as rigorosas restrições de ordem financeira por que passamos: em março inauguramos a nova sede da SECEX Sergipe, e, ainda ontem, em Belo Horizonte, com a presença dos eminentes Ministros Carlos Átila Álvares da Silva, Humberto Guimarães Souto e Lincoln Magalhães da Rocha, participamos da cerimônia de instalação da nova sede da SECEX Minas Gerais. Também este ano, iniciamos a implementação das medidas para construção de quatro outras sedes (Alagoas, Mato Grosso, Piauí e Espírito Santo, sendo que esta última encontra-se, já, praticamente concluída), e ainda começamos a ampliação e reforma de outras cinco: Amazonas (já na fase final das obras), Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Outro passo importante, no mesmo sentido, foi a celebração de contrato com a Universidade de Brasília para cessão de um terreno, no campus universitário, com vistas à edificação da futura Escola Nacional e Internacional de Fiscalização e Controle. Com ela pretendemos sistematizar as ações pedagógicas desta Casa voltadas, principalmente, para o atendimento do público externo, nacional e estrangeiro, proveniente, sobretudo, de outras instituições de fiscalização e controle.

Conscientes do importante papel pedagógico reservado a esta Corte, elaboramos e distribuímos este ano o manual *Convênios - Principais Informações para Estados e Municípios*, objetivando orientar a solicitação, execução e prestação de contas de recursos transferidos por meio desses instrumentos. Com essa publicação, cremos ter contribuído positivamente para a redução das falhas de caráter formal, a eliminação de intermediários e a diminuição da quantidade de processos de tomadas de contas especiais instaurados por omissão no dever de prestar contas por parte dos gestores estaduais e municipais.

Também editamos o *Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas*. Seu propósito não foi outro senão o de assegurar maior agilidade às decisões desta Corte, simplificando e racionalizando a tramitação interna de documentos. Afinal, é preciso que disponhamos de maior tempo para a realização de trabalhos de campo, o que, nas atuais circunstâncias, somente é possível mediante a otimização de procedimentos. Igualmente é preciso que, uma vez identificada a ocorrência de falhas, as medidas corretivas sejam adotadas em tempo hábil, realçando o caráter preventivo das ações de controle, sobretudo as do Sistema de Controle Interno, mais patentes nos processos de contas. Com esse mesmo objetivo, estimulamos a edição de normas, a padronização de formulários e a atualização de inúmeros procedimentos de auditoria.

No plano internacional, procuramos manter e, na medida do possível, estreitar os vínculos desta Corte com instituições congêneres, buscando desenvolver

mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações com o objetivo sempre presente de aprimorar nossas técnicas de atuação e apreender as novas tendências e prioridades no campo da fiscalização da gestão pública. Aqui, merecem registro a promoção, pelo TCU, do 1º Encontro entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e o Tribunal de Contas Europeu, ocorrido em março, e a criação da Secretaria Executiva encarregada de coordenar as atividades de cooperação a serem desenvolvidas pelos órgãos de controle dos países do Mercosul, cuja sede será no Brasil pelo período de três anos, a partir de sua instalação.

Em consequência desse esforço e da preocupação com o contínuo aperfeiçoamento técnico de nosso quadro funcional, o mais importante patrimônio desta Corte, pudemos oferecer aos servidores, tanto quanto possível, diversas oportunidades de participação em cursos, seminários e eventos de alto nível, realizados no Brasil e no exterior. Este ano, apenas no exterior, o Tribunal esteve representado em 15 eventos do gênero, do qual participaram 32 diferentes analistas. Em maio, promovemos, na cidade de Natal, o curso intitulado *"O Controle da Gestão com Suporte nos Sistemas Informatizados da Administração Pública Federal"*, curso integrante do calendário da OLACEFS e que contou com a participação de representantes de diversos países.

No âmbito interno, também procuramos intensificar os acordos de cooperação com diversas outras instituições, quer no sentido de otimizar os recursos humanos e materiais de que dispomos, mediante entendimentos com outros Tribunais de Contas, quer estreitando os laços com órgãos e entidades jurisdicionados, num claro reconhecimento de que o mais importante papel reservado às instituições de controle, sobretudo o externo, está na orientação, no assessoramento e na prevenção, e não exclusivamente na repressão, embora esta não possa e não deva, jamais, ser negligenciada.

Prezados Srs. Ministros,
Membros do Ministério Público,
Ilustres servidores,
Senhoras e Senhores,
Meus amigos,

Nada do que se fez, nada do que se conquistou este ano, no Tribunal, é produto exclusivo da ação individual de qualquer de seus integrantes. Nesta Casa, os resultados são frutos da atuação coletiva, do esforço conjunto de seus membros e servidores.

Tivemos um ano difícil, é verdade, com severas restrições orçamentárias. Mas, ainda assim, estou convicto de o Tribunal honrou suas tradições e correspondeu às elevadas expectativas do povo brasileiro. Por isso, congratulo-me com todos: com meus nobres pares que compõem o corpo deliberativo desta Corte; com os Ministros-Substitutos que diariamente nos emprestam preciosa colaboração; com os membros do Ministério Público, zelosos defensores da ordem jurídica; e com nossos dedicados e altamente qualificados servidores que de forma tão valorosa

têm empunhado a bandeira do controle externo e dignificado o Tribunal com um trabalho cuidadoso, sério, competente e relevante.

De minha parte, confesso que a Presidência desta Corte não é um cargo fácil. Aliás, não foi buscando facilidades que aceitei o desafio de exercê-lo. Ao contrário, minha motivação sempre foi a de enfrentar as dificuldades, de empenhar-me com todas as minhas forças pela grandeza desta Casa, na certeza de que a causa que defendemos é nobre, justa, plenamente integrada aos mais elevados interesses da sociedade brasileira.

Honra-me ter presidido o Tribunal de Contas da União este ano. E honra-me, ainda mais, o novo mandato que os eminentes Srs. Ministros me confiam. Estejam certos de que, contando com o precioso auxílio do ilustre Ministro Iram Saraiva, eleito Vice-Presidente, e de todos os demais integrantes desta nobre instituição, tudo farei para consolidar, no próximo exercício, os avanços já conquistados e, se Deus assim o permitir, avançar ainda mais na incessante busca de qualidade e eficiência. Nessa empreitada, como já disse outrora, o Plenário será o meu guia; os Ministros, meus parceiros; os servidores, meus indispensáveis colaboradores.

Antes de concluir essas breves palavras, não poderia deixar de expressar a todos, nesta oportunidade, meus sinceros votos de um feliz Natal e um Ano Novo pleno de realizações e alegrias.

Muito obrigado.

Homero Santos
Presidente

DISCURSO DE POSSE DO SENADOR VALMIR CAMPELO NO CARGO DE MINISTRO DO TCU

Sinto-me honrado em integrar este Tribunal de Contas da União, instrumento institucional de inestimável valia na defesa do bem comum e na luta por transparência e probidade na administração pública.

Chego a esta Corte com a humildade dos que querem servir e somar, absorvendo o saber e a orientação dos mais antigos. Trago comigo bagagem acumulada em mais de três décadas de vida pública, bem como a experiência de alguém que nascendo em condição econômica adversa, transpôs barreiras sociais poderosas para realizar seus ideais.

Nesta hora de grande emoção, não posso deixar de me recordar de minha infância humilde, na distante Crateús, sertão do Ceará, onde aprendi desde cedo a lutar pela sobrevivência. As dificuldades que vivi naquela época, recordo-as na certeza de que auxiliaram a moldar e temperar o homem público que hoje sou.

Meu ingresso na política – a princípio como administrador de cidade-satélites, depois como parlamentar - foi sempre impulsionado pelo ideal de melhorar as condições gerais de vida de nossa população. Adquiri a consciência das injustiças sociais, mas também reconheço que, apesar delas, temos uma sociedade aberta, capaz de proporcionar ascensão e oportunidades. Não fosse assim não estaria aqui.

Vim para Brasília no início da construção da cidade. Apostei no sonho de Juscelino Kubitschek e aqui me radiquei, formei família, construí minha biografia de homem público e de cidadão. Formei-me em Comunicação Social pela Universidade de Brasília e ingressei no serviço público, de onde jamais saí.

Sou e serei sempre um servidor público.

Aperfeiçoei-me em cursos de administração pública aqui e no exterior e, a partir de 1971, tornei-me administrador de cidades satélites. Fui administrador regional de Brazlândia, de 1971 a 1973; do Gama, de 1974 a 1981; e de Taguatinga, de 1981 a 1985.

Com a redemocratização do país e a emancipação política de Brasília, fui eleito, em 1986, deputado federal e constituinte. Teve início então o período mais rico e fascinante de minha vida pública. Creio ter vivido, nos onze anos que se seguiriam, um dos mais intensos processos de transformação por que já passou este país.

A Constituinte, instalada às vésperas do colapso do socialismo em todo o mundo, acabou promulgando uma Constituição precocemente contestada. Parte dos dispositivos expressos nos capítulos da ordem econômica e da organização do Estado inspiravam-se em fundamentos que a queda do socialismo tomava obsoletos.

Eis porque, já no seu primeiro ano de vida, a nova Carta tornava-se alvo da obsessão revisora do governo federal e de importantes segmentos da opinião pública. Embora seu co-autor, associei-me - e associe-me - ao discurso reformista, em busca

de suprir as deficiências da nova Carta, sintonizando-a às transformações por que o mundo passa.

Louvo, porém, pontos fundamentais de seu texto, em especial o capítulo dos direitos e garantias individuais decisivo para disseminar entre nós a consciência de cidadania e firmar os postulados do Estado de Direito democrático.

No Senado Federal, onde cheguei em 1990, ampliei e aprofundei a experiência parlamentar. Passei a analisar os problemas brasileiros pela óptica federativa. A visão unitária do país, nem sempre presente quando se defendem interesses regionais, é uma das marcas mais expressivas que a vivência no Senado nos deixa.

Coube-me também, nesse rico período em que lá estive, participar de momentos decisivos da história recente do país. Destaco, entre outras, a participação em duas CPLs: a assim chamada CPI do PC Farias, que resultou no impeachment do presidente da República; e a CPI do Orçamento, que resultou na cassação de alguns parlamentares e no aprofundamento da demanda pública por transparência e rigor nas contas do Estado. Depois delas, o país começou a ser passado a limpo.

Creio que a experiência que acumulei na vida parlamentar me será de grande valia nesta nova etapa que hoje inicio.

Muda a tribuna, mudam a perspectiva e o enfoque. Não muda, porém, a disposição de servir ao meu país. Vejo o Tribunal de Contas da União como um instrumento vital a serviço da cidadania. Como órgão auxiliar do Poder Legislativo, é o seu braço operacional para o cumprimento da intransferível missão parlamentar de fiscalizar os demais Poderes da República.

Nesta etapa histórica, em que o papel do Estado tem sido revisto e questionado, o trabalho desta Corte adquiriu maior visibilidade e importância. Daí a necessidade de dotá-la de instrumentos mais ágeis de ação, modernizando-a administrativamente para que possa, com presteza cada vez maior, atender às crescentes expectativas institucionais nela depositadas.

Chego aqui por indicação do Congresso Nacional, com a responsabilidade e o compromisso de trabalhar pelo bem comum, acima de interesses de pessoas ou grupos. Aqui encontro ministros egressos da carreira política, com bagagem semelhante à que trago.

Creio que essa experiência é de grande valia para moldar a sensibilidade do juiz. A atividade política nos aproxima do povo, das suas dificuldades e demandas. Aprendemos a conhecer as necessidades coletivas e aprendemos a enfrentar as resistências da máquina administrativa do Estado, as pressões e os interesses de grupos econômicos.

Tudo isso nos torna menos ingênuos, mais experimentados e de sentido prático mais aguçado. Penso que são qualidades importantes para quem vai julgar contas públicas, avaliar administrações.

Os onze anos que vivi dentro do Congresso - quatro como deputado constituinte, sete como senador - me deram visão um universal dos problemas humanos. Considero o Congresso uma escola de sabedoria, que nos transmite conhecimento multidisciplinar da realidade.

Lá, somos instados a permanente reciclagem. Convivemos com os mais variados tipos de pressão - desde a pressão espontânea das ruas até a pressão dos grupos sociais mais organizados, sem esquecer a pressão crítica da mídia.

Tive a oportunidade de convívio com políticos experimentados, como Ulysses Guimarães, Fernando Henrique Cardoso, Antonio Carlos Magalhães, José Sarney, Marco Maciel e Michel Temer, entre muitos outros, aos quais devo gratidão e reconhecimento. O desafio que se impõe, nessa mudança de tribuna, é a busca da isenção e da imparcialidade.

A política partidária é, por natureza, parcial, engajada, apaixonada. A missão do juiz exige distanciamento crítico, serenidade, experiência, imparcialidade. Produzir justiça exige reflexão, contenção dos impulsos, profundidade de análise. São tarefas distintas em prol da mesma causa: o interesse público.

Minha disposição, repito-o, é a de servir. Desde que me dispus a esta nova missão, desengajei-me da vida partidária, descomprometi-me de suas imposições, encerrei minha carreira de político. Não me foi fácil fazê-lo, muito pelo contrário. Foi um sacerdócio que exerci de coração, onde colecionei amizades e alegrias que guardo eternamente na memória. Assumo, porém, nova tribuna e acato plenamente as exigências do novo ofício. É uma honraria que me lisonjeia e emociona.

O Tribunal de Contas da União é o guardião da economia pública. Órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo das contas do Estado, representa a última trincheira de defesa do interesse público. Cabe-lhe detectar irregularidades e atribuir responsabilidades, o que o coloca em posição singular no cenário jurídico-institucional do país.

É organização sistêmica, que se articula com todos os Poderes da República, o que o torna mais propenso a assimilar impulsos renovadores da modernização de processos administrativos e de adoção de novas tecnologias.

A Constituição de 1988 dotou-o de mais amplas competências, que envolvem algumas ações de fundamental importância para que a sociedade controle de fato o Poder Público. São elas:

- Impulsionar a racionalização e a eficiência dos gastos públicos, assim como a efetividade das ações governamentais, mediante avaliação segura desses gastos e do desempenho do governo na execução das leis orçamentárias;

- Combater decisivamente a corrupção, evitando a impunidade dos maus gestores de recursos públicos, contribuindo dessa forma para a tão almejada e necessária austeridade e moralidade na administração pública;

- Acompanhar e fiscalizar a execução dos planos e programas governamentais, atuando preventivamente como fator de inibição das ações lesivas ao patrimônio público, diante da possibilidade real de punição severa do infrator;

- Efetivar o ressarcimento dos prejuízos e dos valores eventualmente subtraídos ao Erário, mediante desfalques, desvios e outras práticas lesivas; e

- Exercitar, sempre que necessário, o poder de aplicar punição severa e exemplar aos responsáveis condenados.

O texto constitucional avançou ainda mais, já que, ao lado das funções tradicionalmente atribuídas à Corte de Contas — decisória, analítica e judicante — confere-lhe ainda outra, igualmente importante, e que podemos denominar de informativa, cuja finalidade é subsidiar as decisões do Congresso Nacional.

Nessa função, o TCU atua como autêntico órgão consultivo do Poder Legislativo. A Constituição, pois, estreita o relacionamento entre Parlamento e TCU, obrigando a este que se estruture fisicamente, de modo a cumprir com agilidade e eficiência sua função informativa.

Ressalte-se que isso já vem ocorrendo, o que pode ser constatado na presteza com que o TCU entregou ao Congresso relatório do levantamento de obras prioritárias no exercício de 1997, atendendo às determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Meu propósito é o de colaborar para o fortalecimento desta instituição, pondo a seu serviço a bagagem acumulada nessas três décadas de atividade político-administrativa.

Segundo cearense a integrar esta Corte, após 104 anos, não posso deixar, neste momento de tanta significação para mim, de novamente evocar a travessia que empreendi, desde minha infância em Crateús, filho de família modesta e honrada, de onze irmãos.

Não posso deixar de homenagear meus pais, João Amaro Bezerra e Raimunda Campelo Bezerra, em cujo exemplo de bravura e retidão moral procurei sempre moldar minha atuação de homem público e chefe de família.

Da mesma forma, cumpre-me reconhecer o excelente desempenho, a dedicação, o espírito público e os elevados princípios de probidade que marcaram a atuação do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira neste Tribunal de Contas. Os exemplos de dignidade e compromisso com a causa pública desse brasileiro que tantos e tão bons serviços prestou ao país são parâmetros que adotarei como baliza na difícil tarefa de substituí-lo.

Sou grato ao Congresso Nacional, pela indicação de meu nome. Agradeço, nas pessoas do presidente do Senado, meu leal amigo Antonio Carlos Magalhães, e do presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, a confiança em mim depositada.

Agradeço ao colega e companheiro de tantas lutas, Ministro Iram Saraiva, pela bondade de suas colocações a meu respeito e pela calorosa recepção que me proporciona.

Agradeço ao digno representante do Ministério Público, Doutor Walton Alencar Rodrigues, sub-procurador geral deste Tribunal, cuja presença enaltece esta solenidade.

Agradeço, de forma muito especial, ao insigne Presidente desta Corte de Contas, Ministro Homero Santos, que me dá posse neste instante e com quem tive o privilégio de conviver por vários anos, nas lides do Congresso Nacional.

Agradeço à população de Brasília, que sempre me honrou com seu apoio - e à qual devo tudo o que obtive na vida pública - o carinho que me tem manifestado.

O que posso dizer é que, desta nova trincheira de luta, estarei firmemente empenhado em retribuir com muito trabalho e seriedade.

Peço a Deus que continue me proporcionando saúde e ânimo para levar adiante esta luta em prol de um futuro melhor — mais justo e mais feliz - para o povo brasileiro.

A todos, minha gratidão e reconhecimento.

DISCURSO DE SAUDAÇÃO PROFERIDO PELO MINISTRO IRAM SARAIVA POR OCASIÃO DA POSSE DO MINISTRO VALMIR CAMPELO

Mas por falar em posse, ainda me lembro de uma que pelas marcas deixadas jamais poderei esquecer. Assim como agora, a sala das sessões toda ocupada por pessoas dos mais variados graus de importância. Parecia hoje. Embora hoje, creio, o empossado seja mais aquinhado de valores.

Muito de repente as coisas e pessoas iam ficando nubladas. Como se todas perdessem a identidade facial, ou melhor, um só, sendo multiplicado em muitos, dezenas. Não posso precisar quanto tempo durou a desordem que só eu sentia. Holofotes e flashes, luz intensa, ajudavam a aumentar o labirinto de confusão que me metera. Era 17 de agosto de 1994. Minha posse no Tribunal de Contas da União.

No meu caso, Senador Valmir Campelo, a situação ficou grave porque a vaga que ocuparia fora deixada pelo Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, que dentre as inúmeras marcas gravadas nesta Corte de Contas, para nunca esquecermos, empresta o seu nome a este plenário.

Já Vossa Excelência, ao aqui aportar, recebe uma herança também rica em humanismo, grandeza de caráter e cultura reconhecida: legado transmitido pelo Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. Ele, da mesma forma que o poderá embarçar pelas decisões sábias que no Tribunal deixou, já me pôs a correr, buscando sapiência para substituí-lo na Vice-presidência desta Casa concebida por Rui Barbosa, no século passado.

O meu desconforto durou até que a assentada solene tivesse cobro. Embora a experiência de já haver passado por todos os escalões do Legislativo brasileiro, o peso da toga era maior sobre a cabeça que sobre os ombros. Afinal, não mais estaria elaborando leis, mas dali em diante, aplicando-as aos gestores dos dinheiros públicos. Mister agora abraçado por Vossa Excelência.

Fui amparado pelos nobres pares e desta forma vou caminhando pelos acórdãos que procuram impedir a dilapidação do erário formado com o sacrifício do povo. Igual trato, tenha a certeza, terá o amigo. Os Ministros do Tribunal de Contas da União sempre primaram pelo cavalheirismo avesso à publicidade destituída de fundamento e ao culto da personalidade. Prática danosa usada nas sociedades em que os homens perdem o pudor e empregam a inversão de valores para privilegiar corruptos e usurpadores da ordem social, legal e moral.

Senhoras, senhores,

No exato momento em que a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal sabatinava o candidato a Ministro do TCU, Valmir Campelo, fui convidado pelo Presidente Homero Santos a fazer, em nome da Corte, a saudação ao futuro integrante do Supremo Colegiado de Contas do Brasil. Aceitei. Honrado com a

designação, saúdo e louvo o novo Ministro. quando assume o sublime compromisso de, como agente político e com olhos de lince, fiscalizar e controlar os gastos públicos.

As antigas iniciações nos ritos secretos punham à prova a coragem do candidato aos ministérios da perfeição e da justiça. Após algumas viagens, sempre por caminhos tortuosos, o profano, sobrevivendo aos desafios, seria aceito entre os que receberam a luz. Simbolicamente o Ministro Valmir Campelo acaba de fazer a travessia e como um César veio, viu e venceu. Inúmeros embates até este instante. Lutas árduas, muito trabalho e uma existência de dedicação. Enfim, ninguém vai ao ápice sem escalar toda a montanha.

Tudo começou num solo árido, na caatinga ou próximo dela, esbarrando no mandacaru, desviando dos espinhos do quipá que até aos 18 anos teve como paisagem. É a terra nordestina de longa estação seca de gente corajosa mas sofrida. Valmir Campelo nasceu em Crateús, Ceará. De lá arrastou as sandálias para o cerrado de umidade minguada, onde Juscelino Kubitschek de Oliveira plantou a Capital Federal. Em Brasília, portanto pioneiro, da adolescência aos umbrais do Tribunal de Contas da União, são 35 anos comendo pequi e guariroba deste chão goiano que emprestamos para ser a sede do governo brasileiro. Da sua alma saem as palavras que definem o seu estado de espírito: "sinto-me duplamente honrado. Desde a nomeação de Rodolpiano Padilha, em 1893, que nenhum cearense assumia uma cadeira do TCU. Também sou o primeiro político eleito por Brasília a ser nomeado para o cargo. É o coroamento de uma carreira no Serviço Público. Comecei como escrivão e cheguei a Ministro."

É, de escrivão a Ministro a andança foi profícua e nos seus passos deixou marcas como Diretor Administrativo da Fundação do Serviço Social do GDF, Diretor Administrativo da SAB, Chefe de Gabinete do Secretário de Governo do Distrito Federal, Secretário de Estado do Governo do Distrito Federal-substituto, Administrador Regional das cidades-satélites de Brazlândia, Gama e Taguatinga. Com a experiência administrativa que adquiriu, foi eleito Deputado Federal e depois Senador da República pela via democrática dos votos brasilienses. Aprimorando os seus conhecimentos e a cultura, bacharelou-se em Comunicação Social pela Universidade de Brasília em 1968.

Além dos predicados pessoais, o Ministro Valmir Campelo galgou tantas posições porque sempre esteve acompanhado de sua Marizalva, dedicada companheira, dos filhos Carlos Frederico, Ricardo Sérgio e Luiz Henrique. É a família provando, mais uma vez, que quando bem estruturada permite ao homem o sucesso que termina disseminado por todos os seus membros. Pela firmeza do tronco se sabe se os galhos agüentam.

Senhores Ministros,

Convivi, no Congresso Nacional, com o colega Valmir Campelo, notadamente no Senado Federal, onde ele foi um devotado defensor da minha vinda para esta Corte. Na Assembléia Nacional Constituinte, testemunhei a sua garra em defesa dos pequenos, o desassombro na advocacia dos interesses democráticos e a indisfarçável lhaneza para com todos que o procuravam. Nos mandatos ordinários, fez da tribuna

uma verdadeira casamata a favor dos direitos de Brasília. Pela mostra, no Tribunal de Contas da União, terreno próprio para as auditorias e inspeções que fazem do controle e da fiscalização o balisamento crítico para os bons gestores dos recursos públicos, o novo par, guardião da lei, exercerá com maestria a outra etapa de sua vida pública: órgão judicante de contas. Visando assessorá-lo neste ofício o Tribunal possui o mais qualificado corpo de servidores. Aqui estão os melhores funcionários públicos do Brasil. Afirmando, porque conheço todas as provas!

Em Voltaire busco a sentença que encerra a minha louvação: "não tiremos de nossos argumentos mais do que eles contêm" Seja bem chegado, Ministro Valmir Campelo!

Obrigado.

DISCURSO PROFERIDO DURANTE A CERIMÔNIA DE INAUGURAÇÃO DAS NOVAS INSTALAÇÕES DA SEÇÃO DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Ministro-Presidente Homero Santos¹

Primeiramente, gostaria de me dirigir aos anfitriões Juiz-Conselheiro Dr. Alfredo José de Sousa, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Juiz-Conselheiro Dr. José Faustino de Sousa, Dirigente da Seção Regional dos Açores, Juiz-Conselheiro Dr. José Tavares, Diretor-Geral do Tribunal de Contas, para agradecer o honroso convite formulado a mim e ao Ministro Marcos Vilaça. Dirijo-me também ao anterior Presidente do Tribunal, Ministro Antônio de Sousa Franco, às demais autoridades e a todos os presentes. Desejo ressaltar a imensa satisfação por estarmos hoje aqui, em território açoriano, compartilhando com nossos amigos a alegria por mais essa realização do Tribunal de Contas de Portugal.

Estamos num momento da História mundial em que as nações do mundo se voltam para a construção de associações internacionais que visem ir além do atendimento de interesses econômicos e tragam reais benefícios para os membros de suas sociedades. Essa é a motivação que subjaz à construção da União Européia e do Mercosul. Nesse tempo em que as nações buscam na união a força para vencer os desafios e as pressões com que convivem, não se pode subestimar o valor das ligações históricas e culturais, especialmente quando essas evoluíram na direção da amizade e da admiração mútua.

Esse é o caso do Brasil e Portugal. Mais do que os traços materiais deixados pela colonização, Portugal nos deixou um jeito de ser que é um dos mais fortes pontos de vinculação entre nós. Essa união tem expressões diversas nas relações oficiais entre os dois países, nas relações entre diferentes grupos de nossas sociedades e naquelas existentes entre os indivíduos.

Nesse contexto, desenvolveu-se o proveitoso relacionamento entre os nossos Tribunais de Contas. Em outubro de 1991, demos um importante passo na construção desse relacionamento, com a assinatura, pelo então Presidente do TCU Ministro Adhemar Ghisi e pelo Professor Antônio de Sousa Franco aqui presente, à época Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, de um Acordo de Cooperação Técnica entre nossas Instituições. O Acordo frutificou sob a forma de várias ações, como o intercâmbio de técnicos, a troca de material informativo e a produção de um glossário comum. Contudo, me atrevo a dizer que seu maior fruto foi mesmo a sólida amizade que cresceu naturalmente entre nós, facilitando e incentivando nossa colaboração técnica.

1. Ministro-Presidente do TCU.

Desde junho de 1995 esse cenário de cooperação ampliou-se com a assinatura de Memorandum de Entendimentos dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, que trouxe para nossa convivência os Tribunais de Contas dos países africanos lusófonos. Passaram assim a estar representadas no conjunto de nossas Instituições de Contas as ligações históricas e culturais dos povos que falam o idioma português. Nesse ponto não quero deixar de trazer à lembrança o decisivo papel desempenhado pelo Professor Antônio de Sousa Franco na criação de nossa Organização dos Tribunais de Contas, que muito propugnou por esse ideal. Nossa Comunidade foi estabelecida antes do nascimento oficial, em julho do ano passado, da CPLP e pelo surgimento dela fortaleceu-se.

Hoje, temos auditores dos Tribunais realizando estágios e cursos no TCU e no Tribunal de Contas de Portugal. Vimos mantendo, de diferentes modos, intercâmbio de idéias e técnicas. Já estamos para realizar o III Encontro de nossas Entidades. E temos tudo para continuar no rumo do crescimento e fortalecimento de nossos laços, sempre visando ao aprimoramento do desempenho das tarefas que nos são constitucionalmente atribuídas. Nesse caminho, creio que o TCU e o Tribunal de Contas de Portugal têm papel decisivo a desempenhar junto às Instituições congêneres africanas. Podemos prestar colaboração a elas de diversas maneiras e essa tem sido a nossa disposição.

Aqui quero fazer uma referência especial ao Ministro Luciano Brandão Alves de Souza cuja atuação à frente da Secretaria-Geral da Comissão Mista tem sido fator decisivo para o incremento das relações entre os Tribunais de Contas da CPLP.

Bem, eis o cenário de cooperação em que nos encontramos. Dentro dele cresce o sentido de estarmos aqui hoje compartilhando com os amigos portugueses a inauguração da nova sede da Seção Regional dos Açores. Sinto-me imensamente feliz por estar nesta Terra dos açorianos. Povo que teve participação muito importante na colonização do sul do Brasil, especialmente o das Ilhas de São Jorge, do Faial e Terceira. No próspero sul do Brasil podemos sentir a presença de Açores por meio de diversas manifestações trazidas pelos colonizadores. Na arquitetura, nas práticas agrícolas, nas caatingas, na culinária, nas festas, em muitos aspectos se pode perceber a passagem dos açorianos.

Assim, satisfeito por estar em território português e satisfeito por estar em Açores, agradeço mais uma vez o honroso convite para participar dessa Festa e parabênizo os amigos pela nova Sede que ora se inaugura. Minhas sinceras congratulações.

Obrigado.

PALAVRAS PROFERIDAS NO ACTO DE INAUGURAÇÃO DAS NOVAS INSTALAÇÕES DA SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS (PORTUGAL) NO PALÁCIO CANTO EM PONTA DELGADA

Alfredo José de Sousa¹

Senhor Presidente do Governo Regional dos Açores
Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União da República Federativa
do Brasil

Senhor Conselheiro da Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores

Senhor Vice-Procurador-Geral da República

Exm^{as} Autoridades

Representantes da Família Canto

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Permitam-me Vossas Excelências uma saudação especial.

Ela é para esses grandes amigos de Portugal o Presidente do Tribunal de Contas da União do Brasil o Ministro Homero dos Santos e o Ministro Marcos Vilaça, cuja presença nesta cerimónia simples nos honra de sobremaneira.

Ela significa expressivamente a relação fraterna entre o Tribunal de Contas de Portugal e o seu congénere Brasileiro cimentada ao longo dos anos na sequência do Acordo de Cooperação firmado em 28 de Outubro de 1991.

Faço votos para que este estreito relacionamento entre ambas as instituições frutifique no quadro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, cujo III Encontro se realizará no Maputo no próximo mês.

A eficácia global de um país mede-se pela capacidade de resposta das pessoas que integram os seus centros de decisão face aos problemas que a todos respeitam.

Ora, num mundo que funciona, ou deve funcionar, em ritmo de eficácia, cumpre que saudemos com sincero júbilo a inauguração das novas instalações da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, a qual não pode deixar de constituir para o Tribunal de Contas, para a sua Secção Regional dos Açores e, também, pessoalmente para mim, um acontecimento justificadamente festivo.

O primeiro sentido desta cerimónia simples, gostaria de acentuar, é o facto de ser ela uma prova exemplar da colaboração e empenhamento que uniu as instituições autonómicas e o Tribunal de Contas.

Esse salutar entendimento propiciou a instalação da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas neste edifício, o Palácio Canto, autêntica jóia do património arquitectónico da Região.

1. Juiz Conselheiro, Presidente do Tribunal de Contas.

A este Palácio se encontram ligadas por laços tecidos na bruma dos tempos figuras de alto recorte histórico, que muito prestigiaram a vida política, administrativa e cultural de Ponta Delgada e de S. Miguel em geral, constituindo, por isso motivo de legítimo orgulho dos seus conterrâneos.

Seria fastidioso aqui fazer uma descrição exaustiva da história da residência familiar da ilustre Família Canto, mas não me eximirei a apontar, como marco fundamental desse historial, o facto de este Palácio se encontrar ligado a uma etapa decisiva do movimento liberal: a sua transformação em "Paço Real" durante a permanência de D. Pedro IV, I do Brasil em Ponta Delgada. Nesse período, o ministério liberal, formado nos Açores, elaborou um conjunto de decretos que constituíram a alavanca propulsora da demolição da velha sociedade senhorial e da sua substituição pela ordem nova então nascente.

Através da conjugação de vontades de instituições distintas, mas convergentes na procura e na realização do interesse público, foi possível descobrir a rota certa que nos conduziu ao porto desejado sem procelas nem sobressaltos.

E tudo quanto se faça no sentido de reforçar a operacionalidade das instituições representa capital investido na defesa e valorização do que de melhor e mais rendoso possui o património da Nação.

É dentro desta tomada de consciência que brota um segundo plano de reflexão: o da necessária adequação e suficiência dos meios detidos pelas instituições em relação aos fins erigidos em interesse público que lhes cabe prosseguir, os quais só nesse ambiente poderão efectivamente ser alcançados.

A transferência dos serviços da Secção Regional do Tribunal de Contas das instalações acanhadas e impróprias que até agora lhes vinham servindo de sede para estas outras, bem mais funcionais e operativas, garante com suficiência a comodidade e o conforto que os recursos actuais da técnica possibilita a quem trabalha.

Estou seguro de que estas belas instalações constituem estímulo potenciador da vontade de melhor servir por todos quantos aqui trabalham!

Ela será contributo precioso para o desenvolvimento das actividades imprescindíveis à realização dos fins a prosseguir pela Secção Regional dos Açores, no contexto de uma robusta construção da autonomia regional consagrada pela da Constituição, marco fundamental de uma democracia política e administrativa descentralizada.

Ora, sendo o Tribunal de Contas um tribunal com competência especializada em matéria financeira, a quem cabe fiscalizar o sector público "ex ante" e "ex post", avaliando o mérito da gestão dos dinheiros públicos esta sua preocupação principal, representa, a essência do seu contributo para o desenvolvimento global.

Sobretudo, num quadro de acrescidas responsabilidades introduzidas pela Lei nº 14/96, de 20 de Abril e confirmadas pela nova Lei do Tribunal de Contas, que atribuem a este Tribunal, "ex novo", poderes de fiscalização sucessiva sobre o sector empresarial do Estado e processos de reprivatização.

Deste modo, mais do que nunca se tornava imperioso garantir a existência de melhores condições de funcionamento a esta Secção Regional, de modo a reforçar a sua operacionalidade, por forma a prosseguir, se possível melhorando, a sua contribuição para a defesa dos valores financeiros da autonomia regional.

E este desiderato de melhoria e dignificação das condições de funcionamento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, cumpre-me dizê-lo com todo o agrado, foi conseguido através do empenho e calor de alma que na sua realização puseram as instituições da Região bem como o Tribunal de Contas, o que constituiu efectiva prova de entendimento democrático na prossecução do bem comum.

Eis chegada altura de aqui deixar duas breves notas que outras não consentem os naturais limites do tempo de que posso dispor, sobre os passos determinantes da execução deste processo que agora culmina nesta cerimónia inaugural.

Ele iniciou-se em Janeiro de 1994 quando, através da sua Resolução nº 9/94, de 20 de Janeiro, o Governo Regional dos Açores autorizou a cedência do Palácio do Canto ao Tribunal de Contas, a título precário mas por tempo indeterminado isto é enquanto o Tribunal de Contas dele necessitar, com o fim de aqui ser instalada a sua Secção Regional. O respectivo auto de cessão foi assinado em 2 de Maio de 1994, por Sua Excelência o Presidente do Governo Regional dos Açores de então Dr. Mota Amaral e o então Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Prof. Sousa Franco.

Em 1 de Junho de 1994, foi firmado um Protocolo por Suas Excelências o Secretário Regional da Habitação, Obras Públicas, Transportes e Comunicações e o Juiz Conselheiro José Faustino de Sousa, no sentido de a Secretaria Regional da Habitação, Obras Públicas, Transporte e Comunicações prestar a necessária assistência técnica em todas as fases do concurso para a realização da empreitada de recuperação do Palácio do Canto, bem como para garantir a fiscalização técnica durante a execução das obras.

Em jeito de breve síntese, penso dever acentuar mais uma vez que a tarefa comum que acabamos de ver concretizada, é o resultado de uma feliz combinação entre a cessão de um bem do património da Região Autónoma e os trabalhos de restauro, valorização e instalação assegurados, no plano nacional, pelo Tribunal de Contas, nomeadamente pela sua Secção Regional, através de recursos próprios.

Cabe aqui prestar justíssima homenagem à acção preponderante do Prof. Sousa Franco na concretização deste empreendimento, e sobretudo à sua larga visão, relevando a um tempo a reabilitação de um dos mais belos Palácios de Ponta Delgada e a instalação condigna da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Senhor Prof. Sousa Franco.

É fundamentalmente na circunstância de ex-Presidente do Tribunal de Contas, primeiro impulsor deste feito que Vossa Excelência nos honra com a sua presença nesta cerimónia singela.

Por isso o convite que para tanto lhe dirigi senti-o, antes de tudo, e acima de tudo como um acto de inteira justiça.

Mas, sem receio de qualquer aleivosa acusação de promiscuidade, não posso olvidar que Vossa Excelência é também o Ministro das Finanças do actual Governo.

Por isso, aproveitando esta ocasião privilegiada, quero manifestar-lhe ainda, o enorme apreço do Tribunal de Contas pelo empenhamento demonstrado por Vossa Excelência, agora como Ministro das Finanças, na aprovação da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e doutros diplomas que em muito reforçam as condições de independência do exercício das respectivas competências.

Ninguém melhor que Vossa Excelência, Senhor Ministro, com a experiência vivida ao longo de anos como Presidente do Tribunal teria a noção mais perfeita da importância dessas Leis para o Tribunal de Contas.

A Lei nº 98/97, de 26 de Agosto recentemente entrada em vigor traz muitas alterações à organização e competência do Tribunal de Contas, centrando-se as mais substanciais nos regimes da fiscalização prévia o celebre visto e da efectivação das responsabilidades financeiras.

No que toca ao visto a nova Lei impõe por um lado a redução drástica e abrupta da sua incidência e por outro a tipificação dos fundamentos da recusa de visto e a regeneração dos respectivos efeitos jurídicos.

A outra alteração estrutural respeita ao regime da efectivação das responsabilidades financeiras. Com efeito, esta competência atribuída ao Tribunal de Contas pelo artº 216º, nº 1 b) da Constituição consubstancia o exercício da função jurisdicional, sob o impulso do Ministério Público, através de magistrados integrados numa Secção Autónoma daquela que realizou as auditorias respectivas.

Temos pois uma nova lei mais ajustada às exigências de um controlo mais moderno e eficiente. Mas como todos sabemos uma reforma não se esgota na lei, antes assenta nos homens, nas mentalidades e nos métodos mais do que nos textos legais.

Todos os sistemas são bons desde que praticados com eficiência, lá diz o aforismo!

A eficiência do controlo financeiro externo a realizar pelo Tribunal de Contas passa sobretudo pela boa organização e qualidade dos meios humanos e materiais ao seu dispor.

A este propósito impõe-se realçar que os problemas que a redução drástica e abrupta do "visto", a que atrás me referi, irão causar ao Tribunal – Sede e Secções Regionais e aos seus Serviços de Apoio alguns problemas.

Problemas de readaptação dos funcionários, que em toda a carreira só examinaram processos de visto relativos ao pessoal da Administração Central e da Administração Local e problemas de quebras substanciais nas receitas emolumentares indispensáveis à autonomia financeira do Tribunal.

Daí que a reforma consubstanciada na nova lei não fique completa sem a reestruturação dos Serviços de Apoio no Tribunal de Contas, que está por enquadrar normativamente desde 1989.

O legislador actual desta nova lei, honra lhe seja feita, reconheceu a necessidade de definir de forma exaustiva no artº 30º as balizas da reestruturação dos Serviços de Apoio que deverá ser objecto de Decreto-Lei a aprovar pelo Governo.

Fica pois o Tribunal de Contas à espera da aprovação rápida desse diploma sem o qual toda a reforma poderá ser posta em causa.

É que, passando o Tribunal a funcionar com base numa programação trienal das suas acções de fiscalização e controlo e havendo ainda que harmonizá-la com os respectivos programas anuais e plurianuais dos órgãos de controlo interno, é de todo necessário ter uma estrutura e um quadro de pessoal estabilizados, no sentido da optimização dos meios humanos e materiais afectos a essa programação. Acresce ainda que, os Cofres da Sede e das Secções Regionais não poderão manter " *sine die*" o encargo relativo ao suplemento de disponibilidade permanente a abonar ao pessoal da Direcção-Geral até à aprovação daquele diploma orgânico.

Constitui a nova Lei hoje um desafio enorme para o Tribunal de Contas – Sede e Secções Regionais que tomamos com todo o gosto e empenhamento, mas também constitui para o Governo uma enorme responsabilidade de evitar a repetição do vazio legislativo provocada pelos Governos anteriores em relação à Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Uma palavra final é devida para dar público testemunho ao Conselheiro José Faustino de Sousa, titular da Secção Regional dos Açores, desde a primeira hora e já lá vão onze anos, do entusiasmo, empenho e amor à sua Região com que colocou no acompanhamento a par e passo da execução desta obra grandiosa.

Bem Hajam!

Muito Obrigado!

SÚMULAS DO TCU

SÚMULA Nº 222

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, arts. 22, inc. XXVII, 37, "*caput*" e inc. XXI, 71, inc. II e 73;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 4º;
- Lei nº 8.666, de 21-06-1993, art. 1º, Parágrafo Único.

Precedentes

- Proc. 500.411/91-3, Sessão de 04-12-1991, Plenário, Ata nº 58, Decisão nº 395, "*in*" DOU de 19-12-1991, Página 29628/29664.
- Proc. 008.142/92-0, Sessão de 08-04-1992, Plenário, Ata nº 16, Decisão nº 153, "*in*" DOU de 23-04-1992, Página 5037/5056.
- Proc. 010.070/92-3, Sessão de 29-04-1992, Plenário, Ata nº 20, Decisão Sigilosa nº 83, "*in*" DOU de 20-05-1992, Página 6252/6291.

SÚMULA Nº 223

Os cargos de Ministro dos Tribunais Superiores, por serem isolados, não se enquadram na terminologia estatutária de classe imediatamente superior.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, arts. 71, inc. III, e 111, § 1º, inc. I;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 1º, inc. V;
- Lei Complementar nº 35/79, alterada pela Lei Complementar nº 37/79.

Precedentes

- Proc. 038.000/78-4, Sessão de 04-09-1980, Plenário, Ata nº 63, Anexo nº VII, "*in*" DOU de 24-09-1980, Página 19114, 19122/19123.
- Proc. 020.775/79-2, Sessão de 25-08-1983, Plenário, Ata nº 61, Anexo nº VIII, "*in*" DOU de 14-09-1983, Página 15987.
- Proc. 009.914/91-9, Sessão de 07-11-1991, Plenário, Ata nº 52, Decisão nº 332, "*in*" DOU de 28-11-1991, Página 27128/27141.
- Proc. 008.966/91-5, Sessão de 19-11-1991, Primeira Câmara, Ata nº 36, Decisão nº 297, "*in*" DOU de 29-11-1991, Página 27278/27290.

- Proc. 003.982/85-8, Sessão de 28-04-1992, Primeira Câmara, Ata nº 12, Decisão nº 147, "in" DOU de 18-05-1992, Página 6124/6143.

- Proc. 023.074/92-2, Sessão de 25-11-1992, Plenário, Ata nº 53, Decisão nº 547, "in" DOU de 08-12-1992, Página 16929/16954.

- Proc. 008.966/91-5, Sessão de 30-03-1993, Primeira Câmara, Ata nº 09, Decisão nº 062, "in" DOU de 14-04-1993, Página 4717/4728.

SÚMULA Nº 224

É admissível, a partir de 05-10-1988, a percepção cumulativa da gratificação de função DAI e dos "quintos" dela advindos, desde que a aposentadoria do servidor esteja fundamentada no art. 2º da Lei nº 6.732, de 04-12-79.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, arts. 1º, inciso V, e 39;
- Lei nº 6.732, de 04-12-1979, art. 2º.

Precedentes

- Proc. 029.660/83-1, Sessão de 06-06-1989, Plenário, Ata nº 25, Anexo nº IV, "in" DOU de 07-07-1989, Página 11173/11187.

- Proc. 225.152/89-4, Sessão de 19-03-1991, Primeira Câmara, Ata nº 05, Anexo nº VII, "in" DOU de 03-04-1991, Página 6034/6044.

- Proc. 001.921/87-8, Sessão de 30-04-1991, Primeira Câmara, Ata nº 11, Anexo nº VII, "in" DOU de 17-05-1991, Página 9376/9388.

- Proc. 011.632/83-6, Sessão de 08-04-1992, Plenário, Ata nº 16, Decisão nº 155, "in" DOU de 23-04-1992, Página 5037/5056.

- Proc. 005.630/83-5, Sessão de 09-03-1993, Primeira Câmara, Ata nº 06, Decisão nº 039, "in" DOU de 19-03-1993, Página 3358/3380.

SÚMULA Nº 225

A investidura em cargo da esfera estadual de servidor do antigo Distrito Federal, transferido para o extinto Estado da Guanabara nos termos da Lei nº 3.752, de 14.04.60, rompe o vínculo que o mesmo, até então, mantinha com a União, não cabendo ao Tesouro Nacional qualquer despesa decorrente da aposentadoria superveniente.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 1º, inc. V;

- Lei nº 3.752, de 14-04-1960;
- Lei nº 5.733, de 16-11-1971;
- Decreto-Lei nº 1.015, de 21-10-1969.

Precedentes

- Proc. 029.878/82-9, Sessão de 06-12-1990, Segunda Câmara, Ata nº 37, Anexo nº V, "in" DOU de 02-01-1991, Página 15/31.
- Proc. 003.926/91-5, Sessão de 10-09-1992, Segunda Câmara, Ata nº 32, Decisão nº 454, "in" DOU de 23-09-1992, Página 13365/13371.
- Proc. 009.058/88-5, Sessão de 30-03-1993, Primeira Câmara, Ata nº 09, Decisão nº 061, "in" DOU de 14-04-1993, Página 4717/4728.
- Proc. 027.369/91-9, Sessão de 30-03-1993, Primeira Câmara, Ata nº 09, Decisão nº 063, "in" DOU de 14-04-1993, Página 4717/4728.
- Proc. 002.903/92-0, Sessão de 05-08-1993, Segunda Câmara, Ata nº 27, Decisão nº 264, "in" DOU de 17-08-1993, Página 12042/12065.
- Proc. 013.286/91-9, Sessão de 30-09-1993, Segunda Câmara, Ata nº 34, Decisão nº 319, "in" DOU de 13-10-1993, Página 15370/15400.
- Proc. 017.677/92-0, Sessão de 19-10-1993, Primeira Câmara, Ata nº 34, Decisão nº 240, "in" DOU de 03-11-1993, Página 16518/16537.
- Proc. 002.142/92-9, Sessão de 08-02-1994, Primeira Câmara, Ata nº 03, Decisão nº 019, "in" DOU de 02-03-1994, Página 3004/3035.

SÚMULA Nº 226

É indevida a despesa decorrente de multas moratórias aplicadas entre órgãos integrantes da administração pública e entidades a ela vinculadas, pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, inclusive empresas concessionárias de serviços públicos, quando inexistir norma legal autorizativa.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, arts. 37, "caput", e 71, inc. II;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 1º, inc. XVII, § 1º;

Precedentes

- Proc. 015.969/84-3, Sessão de 21-11-1985, Plenário, Ata nº 86, Anexo nº III, "in" DOU de 13-12-1985, Página 18337/18357.
- Proc. 015.644/90-1, Sessão de 20-03-1991, Plenário, Ata nº 10, Anexo nº II, "in" DOU de 26-04-1991, Página 7857/7873.
- Proc. 005.791/91-0, Sessão de 19-02-1992, Plenário, Ata nº 08, Decisão nº 040, "in" DOU de 05-03-1992, Página 2881/2915.

- Proc. 013.510/91-6, Sessão de 13-05-1992, Plenário, Ata nº 22, Decisão nº 229, "in" DOU de 01-06-1992, Página 6863/6898.
- Proc. 008.408/92-0, Sessão de 20-05-1992, Plenário, Ata nº 23, Decisão nº 246, "in" DOU de 02-06-1992, Página 6969/6986.
- Proc. 007.087/93-4, Sessão de 06-10-1993, Plenário, Ata nº 50, Decisão nº 443, "in" DOU de 26-10-1993, Página 16025/16056.
- Proc. 004.142/94-2, Sessão de 04-05-1994, Plenário, Ata nº 16, Decisão nº 269, "in" DOU de 16-05-1994, Página 7228/7247.

SÚMULA Nº 227

O recolhimento parcial do débito por um dos devedores solidários não o exonera da responsabilidade pela quantia restante, vez que a solidariedade imputada impede seja dada quitação, a qualquer dos responsáveis solidários, enquanto o débito não for recolhido em sua totalidade.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. II;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, arts. 12, incs. I e II, e 16, § 2º;
- Código Civil, art. 896, parágrafo único.

Precedentes

- Proc. 001.884/87-5, Sessão de 15-06-1988, Plenário, Ata nº 28, Anexo nº XIII, "in" DOU de 08-07-1988, Página 12660/12675.
- Proc. 016.481/87-9, Sessão de 14-09-1988, Plenário, Ata nº 47, Anexo nº XX, "in" DOU de 06-10-1988, Página 19618/19643.
- Proc. 016.797/87-6, Sessão de 16-08-1989, Plenário, Ata nº 39, Anexo nº XI, "in" DOU de 12-09-1989, Página 16027/16048.
- Proc. 000.895/88-1, Sessão de 25-04-1990, Plenário, Ata nº 16, Anexo nº XI, "in" DOU de 15-05-1990, Página 9251/9269.
- Proc. 600.049/86-8, Sessão de 30-07-1991, Primeira Câmara, Ata nº 22, Decisão nº 056, "in" DOU de 14-08-1991, Página 16476/16493.
- Proc. 005.848/90-3, Sessão de 28-01-1992, Plenário, Ata nº 02, Decisão nº 001, "in" DOU de 10-02-1992, Página 1615/1633.
- Proc. 012.698/88-1, Sessão de 22-04-1992, Plenário, Ata nº 19, Decisão nº 186, "in" DOU de 07-05-1992, Página 5731/5740.
- Proc. 425.210/90-1, Sessão de 15-12-1993, Plenário, Ata nº 64, Decisão nº 579, "in" DOU de 31-12-1993, Página 21547/21577.
- Proc. 005.852/90-0, Sessão de 11-05-1994, Plenário, Ata nº 17, Acórdão nº 036, "in" DOU de 10-06-1994, Página 8384/8425.

SÚMULA Nº 228

As aposentadorias voluntárias com proventos integrais, já registradas pelo Tribunal de Contas da União, cujos titulares vierem a ser acometidos por doença especificada em lei, estão dispensadas de nova apreciação, por não se verificar em decorrência desse fato alteração no fundamento legal nem de ordem financeira, mas apenas a isenção fiscal prevista na Lei nº 7.713, de 22.12.88, art. 6º, XIV.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, arts. 40, inc. III, e 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, arts. 1º, inciso V, e 39;
- Lei nº 7.713, de 22-12-1988, art. 6º;
- Lei nº 8.112, de 11-12-1990, art. 186, § 1º c/c art. 190.

Precedentes

- Proc. 025.405/79-9, Sessão de 19-03-1992, Segunda Câmara, Ata nº 09, Decisão nº 121, "in" DOU de 03-04-1992, Página 4273/4283.
- Proc. 018.986/90-0, Sessão de 14-05-1992, Segunda Câmara, Ata nº 16, Decisão nº 208, "in" DOU de 27-05-1992, Página 6550/6561.
- Proc. 025.287/84-2, Sessão de 21-05-1992, Segunda Câmara, Ata nº 17, Decisão nº 230, "in" DOU de 05-06-1992, Página 7197/7207.
- Proc. 055.719/66-0, Sessão de 28-05-1992, Segunda Câmara, Ata nº 18, Decisão nº 240, "in" DOU de 10-06-1992, Página 7337/7353.
- Proc. 701.385/91-0, Sessão de 11-06-1992, Segunda Câmara, Ata nº 20, Decisão nº 274, "in" DOU de 08-07-1992, Página 8799/8821.
- Proc. 625.278/87-9, Sessão de 11-08-1992, Primeira Câmara, Ata nº 27, Decisão nº 322, "in" DOU de 25-08-1992, Página 11608/11620.
- Proc. 027.283/80-1, Sessão de 13-08-1992, Segunda Câmara, Ata nº 28, Decisão nº 407, "in" DOU de 27-08-1992, Página 11767/11779.

SÚMULA Nº 229

Os servidores e dirigentes das empresas estatais, de que trata o artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.355, de 27-08-87, estão sujeitos ao limite máximo de remuneração mensal, calculado com base na legislação vigente, excluídas apenas as parcelas legalmente autorizadas, caracterizando-se como ato irregular de gestão a inobservância deste preceito.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 37, inc. XI;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, arts. 1º, inc. II, e 3º;

- Lei nº 7.923/89, art. 14;
- Decreto-Lei nº 2.355/87, art. 1º, § 1º;
- Decreto nº 753/93, art. 1º, parágrafo único.

Precedentes

- Proc. 010.582/87-8, Sessão de 06-03-1991, Plenário, Ata nº 08, Anexo nº VIII, "in" DOU de 09-04-1991, Página 6509/6541.
- Proc. 006.598/91-9, Sessão de 25-03-1992, Plenário, Ata nº 13, Decisão nº 117, "in" DOU de 09-04-1992, Página 4513/4541.
- Proc. 001.594/93-1, Sessão de 15-07-1993, Plenário, Ata nº 29, Decisão nº 294, "in" DOU de 04-08-1993, Página 11192/11223.
- Proc. 016.522/91-5, Sessão de 29-09-1993, Plenário, Ata nº 48, Acórdão nº 098, "in" DOU de 13-10-1993, Página 15284/15313.
- Proc. 003.518/94-9, Sessão de 02-02-1994, Plenário, Ata nº 03, Decisão nº 020, "in" DOU de 17-02-1994, Página 2338.

SÚMULA Nº 230

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. II;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 8º;
- Decreto-Lei nº 200/67, art. 84.

Precedentes

- Proc. 250.228/88-2, Sessão de 06-12-1989, Plenário, Ata nº 58, Anexo nº XXIX, "in" DOU de 10-01-1990, Página 666/694.
- Proc. 250.025/92-2, Sessão de 27-05-1992, Plenário, Ata nº 24, Decisão nº 272, "in" DOU de 09-06-1992, Página 7284/7306.
- Proc. 475.131/92-4, Sessão de 23-09-1992, Plenário, Ata nº 44, Decisão nº 454, "in" DOU de 09-10-1992, Página 14351/14362.
- Proc. 450.309/90-8, Sessão de 09-02-1993, Primeira Câmara, Ata nº 03, Decisão nº 013, "in" DOU de 19-02-1993, Página 2250/2258.
- Proc. 299.048/92-6, Sessão de 27-05-1993, Segunda Câmara, Ata nº 18, Decisão nº 161, "in" DOU de 11-06-1993, Página 7818/7828.

SÚMULA Nº 23 I

A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 37, incs. II, VIII e IX e 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. I;
- Decisão do STF "*in*" Mandado de Segurança nº 21.322-1-DF "*in*" DJ de 23-04-1993, página 6921/22.

Precedentes

- Proc. 006.658/89-0, Sessão de 16-05-1990, Plenário, Ata nº 21, Anexo nº II, "*in*" DOU de 06-06-1990, Página 10834/10846.
- Proc. 019.068/90-5, Sessão de 31-10-1990, Plenário, Ata nº 56, Anexo nº VI, "*in*" DOU de 04-12-1990, Página 23267/23288.
- Proc. 575.400/89-7, Sessão de 06-03-1991, Plenário, Ata nº 08, Anexo nº XXV, "*in*" DOU de 09-04-1991, Página 6509/6541.
- Proc. 006.658/89-0, Sessão de 13-05-1992, Plenário, Ata nº 22, Decisão nº 236, "*in*" DOU de 01-06-1992, Página 6863/6898.
- Proc. 016.810/91-0, Sessão de 18-11-1992, Plenário, Ata nº 52, Acórdão nº 091, "*in*" DOU de 03-12-1992, Página 16679/16708.
- Proc. 011.568/91-7, Sessão de 02-12-1992, Plenário, Ata nº 54, Decisão Sigilosa nº 270, "*in*" DOU de 29-12-1992, Página 18341/18379.
- Proc. 011.568/91-7, Sessão de 28-04-1993, Plenário, Ata nº 15, Decisão nº 152, "*in*" DOU de 11-05-1993, Página 6282/6305.
- Proc. 699.066/92-1, Sessão de 03-11-1993, Plenário, Ata nº 54, Acórdão nº 118, "*in*" DOU de 16-11-1993, Página 17223/17244.
- Proc. 025.038/91-5, Sessão de 17-11-1993, Plenário, Ata nº 56, Acórdão nº 123, "*in*" DOU de 29-11-1993, Página 18027/18053.
- Proc. 674.054/91-1, Sessão de 24-11-1993, Plenário, Ata nº 57, Acórdão nº 126, "*in*" DOU de 13-12-1993, Página 19082/19116.
- Proc. 021.521/92-1, Sessão de 25-11-1993, Segunda Câmara, Ata nº 41, Acórdão nº 318, "*in*" DOU de 07-12-1993, Página 18729/18756.
- Proc. 299.068/91-9, Sessão de 01-12-1993, Plenário, Ata nº 58, Acórdão nº 131, "*in*" DOU de 13-12-1993, Página 19117/19167.

SÚMULA Nº 232

A contagem em dobro dos dois primeiros anos de efetivo exercício em Brasília, no período de 21-04-1960 a 20-04-1962 (período de instalação do Congresso Nacional), só alcança os servidores pertencentes a órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, oriundos do antigo Distrito Federal, amparados por legislação específica.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II;
- Lei nº 264, de 25-02-1948;
- Lei nº 3.829, de 25-11-1960;
- Lei nº 6.936, de 18-08-1981.

Precedentes

- Proc. 010.045/88-0, Sessão de 30-11-1988, Plenário, Ata nº 67, Anexo nº XXXIII, "in" DOU de 21-12-1988, Página 25029/25052.
- Proc. 009.936/89-0, Sessão de 30-07-1991, Primeira Câmara, Ata nº 22, Decisão nº 060, "in" DOU de 14-08-1991, Página 16476/16493.
- Proc. 002.461/91-9, Sessão de 30-07-1991, Primeira Câmara, Ata nº 22, Decisão nº 063, "in" DOU de 14-08-1991, Página 16476/16493.
- Proc. 002.404/91-5, Sessão de 13-02-1992, Segunda Câmara, Ata nº 04, Decisão nº 039, "in" DOU de 25-02-1992, Página 2491/2509.
- Proc. 018.175/91-0, Sessão de 10-03-1992, Primeira Câmara, Ata nº 06, Decisão nº 048, "in" DOU de 20-03-1992, Página 3732/3742.
- Proc. 019.491/91-3, Sessão de 31-03-1992, Primeira Câmara, Ata nº 09, Decisão nº 094, "in" DOU de 13-04-1992, Página 4674/4684.
- Proc. 023.304/91-0, Sessão de 21-07-1992, Primeira Câmara, Ata nº 24, Decisão nº 290, "in" DOU de 31-07-1992, Página 10393/10400.
- Proc. 023.357/90-8, Sessão de 07-10-1992, Plenário, Ata nº 46, Decisão nº 487, "in" DOU de 27-10-1992, Página 15043/15066.
- Proc. 001.464/88-4, Sessão de 08-12-1992, Primeira Câmara, Ata nº 44, Decisão nº 511, "in" DOU de 18-12-1992, Página 17473/17502.

SÚMULA Nº 233

O tempo de serviço público estadual ou municipal computado com acréscimo, só poderá ser de igual modo considerado na esfera federal, se nela houver norma correspondente admitindo a contagem.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II;
- Lei nº 6.936, de 18-08-1981, art. 1º.

Precedentes

- Proc. 625.545/86-9, Sessão de 02-05-1989, Primeira Câmara, Ata nº 12, Anexo nº VI, "in" DOU de 18-05-1989, Página 7800/7807.
- Proc. 625.420/88-8, Sessão de 05-06-1990, Plenário, Ata nº 26, Anexo nº XXXI, "in" DOU de 03-07-1990, Página 12746/12775.
- Proc. 024.443/90-5, Sessão de 12-03-1991, Primeira Câmara, Ata nº 04, Anexo nº X, "in" DOU de 26-03-1991, Página 5483/5499.
- Proc. 003.615/91-0, Sessão de 16-07-1991, Primeira Câmara, Ata nº 20, Decisão nº 033, "in" DOU de 02-08-1991, Página 15557/15584.
- Proc. 625.545/86-9, Sessão de 06-10-1992, Primeira Câmara, Ata nº 35, Decisão nº 403, "in" DOU de 20-10-1992, Página 14735/14751.

SÚMULA Nº 234

O abono de que trata a Lei nº 7.333, de 02.07.85, é devido desde a inicial aos beneficiários das pensões concedidas a partir de 01-07-1985 (data da vigência da Lei nº 7.333/85), se o instituidor já o percebia em vida; e, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, se o inativo a ele fazia jus, mas não o percebia em virtude do limite estabelecido no § 2º do art. 102 da Emenda Constitucional nº 1/69.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II;
- Lei nº 7.333, de 02-07-1985.

Precedentes

- Proc. 008.798/83-4, Sessão de 28-06-1990, Segunda Câmara, Ata nº 17, Anexo nº V, "in" DOU de 10-07-1990, Página 13316/13330.
- Proc. 675.278/91-0, Sessão de 21-07-1992, Primeira Câmara, Ata nº 24, Decisão nº 292, "in" DOU de 31-07-1992, Página 10393/10400.
- Proc. 027.283/80-1, Sessão de 13-08-1992, Segunda Câmara, Ata nº 28, Decisão nº 407, "in" DOU de 27-08-1992, Página 11767/11779.
- Proc. 700.673/92-0, Sessão de 06-04-1993, Primeira Câmara, Ata nº 10, Decisão nº 068, "in" DOU de 19-04-1993, Página 5035/5051.

SÚMULA Nº 235

Os servidores ativos e inativos, e os pensionistas, estão obrigados, por força de lei, a restituir ao Erário, em valores atualizados, as importâncias que lhes forem pagas indevidamente, mesmo que reconhecida a boa-fé, ressalvados apenas os casos previstos na Súmula nº 106 da Jurisprudência deste Tribunal.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, incs. II e III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 1º, incs. I e V;
- Lei nº 8.112, de 11-12-1990, art. 46.

Precedentes

- Proc. 005.761/92-1, Sessão de 30-09-1992, Plenário, Ata nº 45, Decisão nº 476, "in" DOU de 15-10-1992, Página 14509/14546.
- Proc. 030.971/91-8, Sessão de 27-10-1992, Primeira Câmara, Ata nº 38, Decisão nº 435, "in" DOU de 10-11-1992, Página 15616/15633.
- Proc. 007.995/92-0, Sessão de 19-11-1992, Segunda Câmara, Ata nº 42, Decisão nº 531, "in" DOU de 03-12-1992, Página 16708/16741.
- Proc. 020.056/92-3, Sessão de 09-12-1992, Plenário, Ata nº 56, Decisão nº 597, "in" DOU de 30-12-1992, Página 18572/18619.
- Proc. 005.190/93-2, Sessão de 08-09-1993, Plenário, Ata nº 43, Decisão nº 403, "in" DOU de 20-09-1993, Página 14044/14057.
- Proc. 375.832/85-8, Sessão de 09-12-1993, Segunda Câmara, Ata nº 43, Decisão nº 382, "in" DOU de 21-12-1993, Página 19909/19935.
- Proc. 005.961/94-7, Sessão de 06-07-1994, Plenário, Decisão Administrativa nº 444, "in" BTCU nº 34 de 25-07-1994, Página 1112/1120.
- Proc. 006.864/93-7, Sessão de 01-09-1994, Segunda Câmara, Ata nº 30, Decisão nº 204, "in" DOU de 13-09-94, Página 13825/13884.

SÚMULA Nº 236

Os servidores amparados pela Lei nº 7.596, de 10.04.87 e incluídos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos das Instituições Federais de Ensino têm assegurado o direito de continuar a perceber, sob a forma de uniênios, a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço a que já faziam jus, por expressa disposição legal, na condição de celetistas.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;

- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II;
- Lei nº 7.596, de 10-04-1987, art. 3º;
- Lei nº 8.112, de 11-12-1990, art. 244;
- Decreto nº 94.664, de 23-07-1987, art. 35.

Precedentes

- Proc. 000.955/92-2, Sessão de 09-12-1992, Plenário, Ata nº 56, Decisão nº 591, "in" DOU de 30-12-1992, Página 18572/18619.
- Proc. 033.710/91-0, Sessão de 09-12-1992, Plenário, Ata nº 56, Decisão nº 588, "in" DOU de 30-12-1992, Página 18572/18619.
- Proc. 022.695/91-5, Sessão de 11-03-1993, Segunda Câmara, Ata nº 08, Decisão nº 058, "in" DOU de 25-03-1993, Página 3770/3783.
- Proc. 275.356/91-4, Sessão de 20-04-1993, Primeira Câmara, Ata nº 12, Decisão nº 086, "in" DOU de 03-05-1993, Página 5843/5853.
- Proc. 007.968/92-2, Sessão de 27-04-1993, Primeira Câmara, Ata nº 13, Decisão nº 093, "in" DOU de 10-05-1993, Página 6246/6250.
- Proc. 425.263/91-6, Sessão de 27-04-1993, Primeira Câmara, Ata nº 13, Decisão nº 091, "in" DOU de 10-05-1993, Página 6246/6250.
- Proc. 000.956/92-9, Sessão de 29-04-1993, Segunda Câmara, Ata nº 14, Decisão nº 134, "in" DOU de 11-05-1993, Página 6306/6322.
- Proc. 001.290/92-4, Sessão de 13-05-1993, Segunda Câmara, Ata nº 16, Decisão nº 147, "in" DOU de 26-05-1993, Página 7075/7089.
- Proc. 275.677/91-5, Sessão de 27-10-1993, Plenário, Ata nº 53, Decisão nº 468, "in" DOU de 16-11-1993, Página 17186/17223.
- Proc. 001.683/93-4, Sessão de 10-08-1994, Plenário, Ata nº 38, Decisão nº 515, "in" DOU de 29-08-1994, Página 12993/13013.

SÚMULA Nº 237

Os Membros Classistas Temporários da Magistratura Trabalhista, por ocuparem cargo isolado, têm direito à vantagem do art. 184, inc. III, da Lei nº 1.711, de 28-10-52, a partir de 05/10/88, data da promulgação da Constituição Federal, desde que hajam implementado as condições para aposentadoria voluntária, com proventos integrais, na vigência do referido Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II;
- Lei nº 6.903, de 30-04-1981, art. 3º, inc. I, letra "a".

Precedentes

- Proc. 003.405/90-7, Sessão de 04-03-1993, Segunda Câmara, Ata nº 07, Decisão nº 047, "in" DOU de 16-03-1993, Página 3103/3125.
- Proc. 009.061/90-8, Sessão de 24-03-1993, Plenário, Ata nº 10, Decisão nº 094, "in" DOU de 07-04-1993, Página 4538/4557.
- Proc. 008.131/90-2, Sessão de 01-04-1993, Segunda Câmara, Ata nº 11, Decisão nº 098, "in" DOU de 20-04-1993, Página 5125/5140.
- Proc. 001.491/83-0, Sessão de 01-04-1993, Segunda Câmara, Ata nº 11, Decisão nº 097, "in" DOU de 20-04-1993, Página 5125/5140.
- Proc. 001.654/82-9, Sessão de 20-04-1993, Plenário, Ata nº 14, Decisão nº 140, "in" DOU de 05-05-1993, Página 6037/6047.
- Proc. 002.417/82-0, Sessão de 22-04-1993, Segunda Câmara, Ata nº 13, Decisão nº 123, "in" DOU de 05-05-1993, Página 6047/6062.
- Proc. 001.491/83-0, Sessão de 03-03-1994, Segunda Câmara, Ata nº 07, Decisão nº 028, "in" DOU de 16-03-1994, Página 3754/3789.
- Proc. 009.061/90-8, Sessão de 01-06-1994, Plenário, Ata nº 22, Decisão nº 342, "in" DOU de 21-06-1994, Página 9029/9058.
- Proc. 009.057/93-5, Sessão de 01-06-1994, Plenário, Ata nº 22, Decisão nº 343, "in" DOU de 21-06-1994, Página 9029/9058.

SÚMULA Nº 238

A cota-parte da pensão especial de que trata a Lei nº 6.782, de 19-05-80, que a viúva deixa de receber ao se habilitar à pensão especial prevista na Lei nº 3.738, de 04-04-60, fica mantida em reserva, não revertendo para os demais herdeiros.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, arts. 1º, inc. V, e 3º, inc. II;
- Lei nº 6.782, de 19-05-1980;
- Lei nº 3.738, de 04-04-1960.

Precedentes

- Proc. 575.341/86-6, Sessão de 02-08-1989, Plenário, Ata nº 36, Anexo nº XIV, "in" DOU de 30-08-1989, Página 15054/15073.
- Proc. 500.005/91-5, Sessão de 27-02-1992, Segunda Câmara, Ata nº 06, Decisão nº 072, "in" DOU de 12-03-1992, Página 3220/3233.
- Proc. 375.733/86-8, Sessão de 28-04-1992, Primeira Câmara, Ata nº 12, Decisão nº 152, "in" DOU de 18-05-1992, Página 6124/6143.
- Proc. 650.004/86-8, Sessão de 05-05-1992, Primeira Câmara, Ata nº 13, Decisão nº 163, "in" DOU de 20-05-1992, Página 6292/6298.

- Proc. 375.512/86-1, Sessão de 30-07-1992, Segunda Câmara, Ata nº 26, Decisão nº 387, "in" DOU de 12-08-1992, Página 10976/10985.

SÚMULA Nº 239

É reconhecido aos Membros Classistas Temporários o direito à percepção da gratificação adicional por tempo de serviço, na forma da Lei nº 1.711, de 28-10-52, com a alteração introduzida pela Lei nº 4.345, de 24-11-64, e, a partir de 01-01-91, aos uniênios, ante o art. 67 da Lei nº 8.112, de 11-12-90, por força da equiparação autorizada pela Lei nº 6.903, de 30-04-81.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II;
- Lei nº 8.112, de 11-12-1990, art. 67;
- Lei nº 6.903, de 30-04-1981, art. 5º;
- Lei nº 4.345, de 24-11-1964.

Precedentes

- Proc. 010.808/88-4, Sessão de 31-05-1989, Plenário, Ata nº 24, Anexo nº IX, "in" DOU de 30-06-1989, Página 10703/10706.
- Proc. 009.875/90-5, Sessão de 22-08-1990, Plenário, Ata nº 43, Anexo nº XXXIV, "in" DOU de 12-09-1990, Página 17345/17352.
- Proc. 275.047/91-1, Sessão de 14-05-1991, Primeira Câmara, Ata nº 13, Anexo nº V, "in" DOU de 31-05-1991, Página 10363/10375.
- Proc. 029.565/83-9, Sessão de 12-12-1991, Plenário, Ata nº 62, Decisão nº 454, "in" DOU de 07-01-1992, Página 199/228.
- Proc. 650.210/85-9, Sessão de 03-06-1992, Plenário, Ata nº 26, Decisão nº 295, "in" DOU de 16-06-1992, Página 7611/7643.
- Proc. 650.513/91-6, Sessão de 25-08-1992, Primeira Câmara, Ata nº 29, Decisão nº 353, "in" DOU de 04-09-1992, Página 12330/12341.
- Proc. 376.096/91-8, Sessão de 10-02-1993, Plenário, Ata nº 05, Decisão nº 023, "in" DOU de 01-03-1993, Página 2460/2473.

SÚMULA Nº 240

O Tribunal de Contas da União, por falta de amparo legal, está impossibilitado de atender solicitações ou requerimentos que visem a liberação de seus servidores para, em função do exercício do cargo, prestar depoimentos destinados a auxiliar a instrução de inquérito policial, atuar como perito judicial, realizar perícia contábil ou outras funções de natureza assemelhada.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, arts. 71 e 73;
- Lei nº 8.443, de 16/07/92, arts. 1º, 62 e 86, inc. IV.

Precedentes

- Proc. 009.262/93-8, Sessão de 28-07-1993, Plenário, Ata nº 31, Decisão nº 329, " *in*" DOU de 17-08-1993, Página 11999/12033.
- Proc. 016.117/93-0, Sessão de 03-11-1993, Plenário, Ata nº 54, Decisão nº 490, " *in*" DOU de 16-11-1993, Página 17223/17244.
- Proc. 019.877/93-5, Sessão de 09-03-1994, Plenário, Ata nº 08, Decisão nº 127, " *in*" DOU de 28-03-1994, Página 4515/4543.
- Proc. 300.108/93-1, Sessão de 23-03-1994, Plenário, Ata nº 10, Decisão nº 183, " *in*" DOU de 11-04-1994, Página 5210/5226.

SÚMULA Nº 241

As vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único, instituído pela Lei nº 8.112, de 11-12-90, não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego, regido até então pela legislação trabalhista, foi transformado em cargo público por força do art. 243 do citado diploma legal.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II;
- Lei nº 8.112, de 11-12-1990, arts. 40 a 99 e 243.

Precedentes

- Proc. 023.024/91-7, Sessão de 02-12-1992, Plenário, Ata nº 54, Decisão nº 572, " *in*" DOU de 29-12-1992, Página 18341/18379.
- Proc. 000.955/92-2, Sessão de 09-12-1992, Plenário, Ata nº 56, Decisão nº 591, " *in*" DOU de 30-12-1992, Página 18572/18619.
- Proc. 017.329/91-4, Sessão de 26-10-1993, Primeira Câmara, Ata nº 34, Decisão nº 251, " *in*" DOU de 12-11-1993, Página 17111/17137.
- Proc. 017.319/91-9, Sessão de 25-01-1994, Primeira Câmara, Ata nº 01, Decisão nº 008, " *in*" DOU de 07-02-1994, Página 1866.
- Proc. 010.206/91-4, Sessão de 01-02-1994, Primeira Câmara, Ata nº 02, Decisão nº 014, " *in*" DOU de 16-02-1994, Página 2262/2284.
- Proc. 013.954/91-1, Sessão de 03-03-1994, Segunda Câmara, Ata nº 07, Decisão nº 043, " *in*" DOU de 16-03-1994, Página 3754.

- Proc. 005.879/94-9, Sessão de 24-05-1994, Primeira Câmara, Ata nº 17, Decisão nº 151, " *in*" DOU de 08-06-1994, Página 8236/8243.

- Proc. 014.435/93-4, Sessão de 07-07-1994, Segunda Câmara, Ata nº 22, Decisão nº 169, " *in*" DOU de 21-07-1994, Página 10980/11013.

SÚMULA Nº 242

O tempo de serviço exercido até a transformação do cargo isolado de provimento efetivo em cargo comissionado não pode ser aproveitado para fins de "quintos" e de concessão da vantagem prevista no art. 180 da Lei nº 1.711, de 28-10-52 (correspondente ao art. 193 da Lei nº 8.112, de 11-12-90).

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 71, inc. III;
- Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 39, inc. II.

Precedentes

- Proc. 625.521/86-2, Sessão de 10-03-1992, Primeira Câmara, Ata nº 06, Decisão nº 047, " *in*" DOU de 20-03-1992, Página 3732/3742.

- Proc. 016.623/81-9, Sessão de 16-06-1992, Primeira Câmara, Ata nº 19, Decisão nº 242, " *in*" DOU de 29-06-1992, Página 8306/8317.

- Proc. 700.502/91-2, Sessão de 11-08-1992, Primeira Câmara, Ata nº 27, Decisão nº 323, " *in*" DOU de 25-08-1992, Página 11608/11620.

- Proc. 033.252/82-3, Sessão de 27-08-1992, Segunda Câmara, Ata nº 30, Decisão nº 426, " *in*" DOU de 11-09-1992, Página 12633/12648.

- Proc. 035.975/79-2, Sessão de 21-01-1993, Segunda Câmara, Ata nº 01, Decisão nº 002, " *in*" DOU de 03-02-1993, Página 1539/1543.

SÚMULA Nº 243

A vantagem denominada quintos, regulamentada pela Lei nº 8.911/94, não é acumulável com a vantagem do art. 192 da Lei nº 8.112/90.

Fundamento Legal

- Constituição, art. 71, item III;
- Lei nº 8.911, de 11.07.94;
- Lei nº 8.443, de 16.07.92, art. 1º, item V;
- Lei nº 8.112, de 11.12.90, art. 192;

Precedentes

- Proc. 625.375/92-0, Sessão de 22.09.93, Plenário, Ata nº 46, Decisão nº 423, "in" DOU de 13.10.93, Páginas 15265/15282.
- Proc. 625.375/92-0, Sessão de 13.04.94, Plenário, Ata nº 12, Decisão nº 212, "in" DOU de 29.04.94, Páginas 6417/6448.
- Proc. 001.294/95-4, Sessão de 19.04.95, Plenário, Ata nº 15, Decisão nº 159, "in" DOU de 09.05.95, Páginas 6581/6614.
- Proc. 625.317/93-0, Sessão de 02.08.95, Plenário, Ata nº 35, Decisão nº 368, "in" DOU de 28.08.95, Páginas 13188/13213.
- Proc. 033.382/91-3, Sessão de 30.11.95, Segunda Câmara, Ata nº 40, Decisão nº 344, "in" DOU de 13.12.95, Páginas 20848/20882.
- Proc. 020.310/94-3, Sessão de 22.02.96, Segunda Câmara, Ata nº 06, Decisão nº 038, "in" DOU de 05.03.96, Páginas 3656/3691.
- Proc. 425.107/94-0, Sessão de 05.03.96, Primeira Câmara, Ata nº 06, Decisão nº 029, "in" DOU de 18.03.96, Páginas 4574/4598.

SÚMULA Nº 244

A partir de 01.01.1991, as pensões concedidas com fundamento na Lei nº 3.373/58 devem corresponder ao valor integral da respectiva remuneração ou provento do instituidor.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 40, § 5º;
- Lei nº 8.443, de 16.07.92, art. 1º, item V;
- Lei nº 8.112, de 11.12.90, arts. 215, 248 e 252;
- Decisão do STF "in" Mandado de Segurança nº 21.521-6/CE, "in" Diário de Justiça de 06.08.93, pág. 14.902.

Precedentes

- Proc. 375.177/92-2 e outros, Sessão de 04.11.93, Segunda Câmara, Ata nº 38, Decisão 340, "in" DOU de 18.11.93, Páginas 17325/17352.
- Proc. 000.031/93-3, Sessão de 08.12.93, Plenário, Ata nº 60, Decisão nº 552, "in" DOU de 28.12.93, Páginas 20886/20915.
- Proc. 012.659/93-2, Sessão de 12.04.94, Primeira Câmara, Ata nº 11, Decisão nº 99, "in" DOU de 26.04.94, Páginas 6088/6098.
- Proc. 700.483/93-4, Sessão de 06.07.94, Plenário, Ata nº 31, Decisão nº 443, "in" DOU de 21.07.94, Páginas 10962/10980.
- Proc. 018.928/94-3, Sessão de 08.03.95, Plenário, Ata nº 09, Decisão nº 90, "in" DOU de 23.03.95, Páginas 3987/4020.

- Proc. 006.154/95-6, Sessão de 12.03.96, Primeira Câmara, Ata nº 07, Decisão nº 40, " *in*" DOU de 26.03.96, Páginas 5032/5055.

ÍNDICE

A

- Açores
 - Seção Regional do Tribunal de Contas - Portugal
 - Inauguração – 293, 295
- Adiantamento de férias
 - devolução
 - parcelamento – 241
- Administração Pública – 59
- Administração pública
 - controle da – 17
- Admissão de pessoal
 - envio de informações ao TCU
 - apreciação da legalidade e registro – 257
- Affonso, Sebastião Baptista – 109
- Amazônia Legal
 - ministério, *Consulte* MMA
- Aposentadoria
 - envio de informações ao TCU
 - apreciação da legalidade e registro – 257
 - integral
 - concessão antes do tempo exigido – 195

B

- Banco do Brasil – 219
- Buarque, Cristovam – 13
- Bugarin, Bento José – 189, 199, 241

C

- Câmara dos Deputados – 207
- Campelo, Valmir – 283, 289
- Cargos
 - transformação de – 123
- Ceasa/AM – 147
- Comissão
 - cargos em – 123
- Comissão de Valores Mobiliários, *Consulte* CVM
- Concurso público
 - admissão sem – 147
- Constituição
 - Reforma Administrativa – 27
 - servidores públicos – 27

Consulta
 modificações em contrato administrativo – 157

Contas
 prestação de
 limite para organização simplificada – 255
 tomada de
 concurso público – 275
 encaminhamento imediato para julgamento – 275
 limite para organização simplificada – 255

Contratos
 inexigibilidade de licitação
 patrocínio – 219
 modificação – 157
 obras inacabadas – 207
 de patrocínio
 inexigibilidade de licitação – 219
 prazo de execução – 207
 revisão – 51
 Teoria da Imprevisão – 51

Controle
 da administração pública – 17

CVM – 123

D

Decisão Normativa TCU nº 017
 prestação e tomada de contas
 limite para organização simplificada – 255

Denúncia
 licitação
 contratos de patrocínio – 219

E

Embargos de Declaração
 cargos
 em comissão – 123
 transformação de – 123

F

Férias
 adiantamento de
 parcelamento – 241

FGTS
competência do TCU para fiscalizar – 199
Fiscalização
a cargo do TCU
normas gerais – 31
do FGTS – 199

G
Ghisi, Adhemar Paladini – 219
Giacobbo, Mauro – 73

I
Inauguração
Tribunal de Contas - Portugal
Seção Regional dos Açores – 293, 295
Instrução Normativa TCU nº 016
admissão de pessoal, aposent., reforma e pensões
envio de informações ao TCU; legalidade e registro – 257
Instrução Normativa TCU nº 017
Altera a Instrução Normativa TCU nº 12/96 – 273
Instrução Normativa TCU nº 018
Tomada de Contas Especial
encaminhamento imediato ao TCU para julgamento – 275

J
Julgamento
a cargo do TCU
normas gerais – 31
encaminhamento imediato de TCE – 275
Jurisprudência
Súmulas do TCU
n.ºs. 222 a 244 – 303

L
Legislação
aposentadoria – 195
licitação
contratos de patrocínio – 219
inexigibilidade – 219

M Macedo, José Antonio Barreto de – 147
MEX – 137
Ministério do Meio Ambiente, *Consulte*MMA
MMA – 157

N Nagel, José – 31
Normas
 fiscalização
 a cargo do TCU – 31
 julgamento
 a cargo do TCU – 31

O Obras
 cronograma de execução – 207
 inacabadas – 207
Orçamento
 participativo – 13
Organizações públicas
 planejamento estratégico
 implementação – 73

P Patrocínio
 contratos
 inexigibilidade de licitação – 219
Pensões
 envio de informações ao TCU
 apreciação da legalidade e registro – 257
Petróleo
 royalties – 189
Planejamento estratégico
 implementação em organizações públicas – 73
Poder Judiciário
 Tribunais de Contas no contexto do – 109
Ponta Delgada/Açores
 Seção Regional do Tribunal de Contas - Portugal
 Inauguração – 293, 295

Portugal
Tribunal de Contas
Seção Regional dos Açores – 293, 295
Prefeitura Municipal
Boa Viagem/CE – 189
Presidente do TCU – 279
Prestação de Contas
limite para organização simplificada – 255

R

Recurso de Reconsideração
adiantamento de férias
devolução – 241
Recurso de Revisão
royalties do petróleo – 189
Recursos Hídricos
ministério, *Consulte* MMA
Recursos públicos
FGTS – 199
royalties do petróleo – 189
Reforma
envio de informações ao TCU
apreciação da legalidade e registro – 257
Reforma Administrativa
servidores públicos – 27
Representação
FGTS
competência do TCU para fiscalizar – 199
Rigolin, Ivan Barbosa – 27
Rocha, Lincoln Magalhães da – 157
Rodrigues, Walton Alencar – 247
Royalties
do petróleo – 189

S

Santos, Homero – 17, 279, 293
Saraiva, Iram – 137, 289
Servidor público
Constituição – 27
Reforma Administrativa – 27
Solicitação
obras inacabadas – 207

Souto, Humberto Guimarães – 123, 207
Souza, Alfredo José – 295
Súmulas de Jurisprudência
n.ºs. 222 a 244 – 303
Szklarowsky, Leon Frejda – 51

T

TCU
admissão de pessoal, aposent., reforma e pensões
apreciação da legalidade e registro – 257
competência
recursos do FGTS – 199
fiscalização e julgamento a cargo do – 31
Tomada de Contas Especial
encaminhamento imediato ao TCU para julgamento – 275
Telebrás – 241
Teoria da Imprevisão
contratos – 51
Tomada de Contas
limite para organização simplificada – 255
Tomada de Contas Especial
concurso público – 147
encaminhamento imediato ao TCU para julgamento – 275
Tribunais de Contas
no contexto do Poder Judiciário – 109
Portugal
Seção Regional dos Açores – 293
Tribunal de Contas – 59
Tribunal de Contas da União, *Consulte* TCU

U

UFCE – 195
Universidade Federal do Ceará, *Consulte* UFCE

V

Vilaça, Marcos Vinícios Rodrigues – 59