



Ante o exposto, endossamos as proposições apresentadas na informação retro, sugerindo, ainda, que por ocasião da apreciação de mérito do presente processo, sem prejuízo de outras medidas que venham a ser necessárias futuramente, seja determinado à Unidade que se abstenha de realizar despesas com locação de veículos de representação, por contrariar diretriz orçamentária adotada pelo Governo Federal (no caso em tela, a Lei nº 9.473/97 - LDO para o exercício de 1998)."

Ouvido, por minha iniciativa, o Ministério Público, este, em parecer do Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, manifesta-se em conformidade com a Unidade Técnica, observando que "os estudos sugeridos pela 3ª SECEX teriam por finalidade dirimir eventuais dúvidas sobre o caráter dessas atividades [desenvolvidas no âmbito dos acordos de cooperação técnica], de forma a viabilizar a fiscalização da regularidade de aplicação dos recursos neles utilizados, bem como a imposição de sanções ao administrador, caso verificada irregularidade."

É o Relatório.

VOTO

Conforme anotou a 3ª SECEX, a matéria tratada nestes autos não é nova para o Tribunal. Em diversas oportunidades, particularmente por ocasião da apreciação do TC-018.875/96-3, da relatoria do eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, em junho/97, várias determinações corretivas foram dirigidas ao MRE, objetivando trazer à legalidade os procedimentos adotados no âmbito dos acordos de cooperação técnica.

Importante, contudo, continuaram surgindo evidências em relação a estes autos e aquelas mencionadas pelo Ministro Marcos Vilela na sessão de 29/07/98 (ata nº 30, Plenário) - de que tais acordos ainda se têm prestado a justificar o afastamento, na gestão dos recursos alocados ao Ministério, de princípios e práticas elementares da Administração Pública Brasileira.

F com a expectativa de que, com uma tomada de posição a respeito, em definitivo, por esta Corte, o Ministério das Relações Exteriores enfim, venha de fato enfrentar e buscar soluções para o problema, que trago este processo à consideração de Vossas Excelências

A propósito, no tocante à sugestão de encaminamento oferecida, em preliminar, pela Unidade Técnica (determinação à ABC para que coordene a realização de estudos em olvido a definição das atividades passíveis de implementação por meio de acordos de cooperação técnica), penso não ser, no momento, de maior utilidade. A uma porque a posição da Agência, e de todos os demais setores do MRE a respeito está claramente estampada nos diversos pronunciamentos de seus dirigentes trazidos aos autos; e o entendimento unânime que se extrai desses pronunciamentos é o de que virtualmente quaisquer atividades podem ser desempenhadas no seio dos acordos, e o que é mais grave, uma vez internacionalizados os recursos financeiros neles alocados (mediante transferências a organismos externos) sua aplicação pode-se dar ao largo da legislação pátria. A duas, porque esse tipo de estudo já foi solicitado ao MRE anteriormente (TC's nºs 450.385/96-5 e 018.875/96-3), assim como ao então MARE (TC nº 010.642/96-0), tendo produzido como resultado a recente edição do Decreto nº 3.751, de 15/02/2001, que dispõe sobre "os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais". Tal fato, inequivocamente, representa já um avanço no disciplinamento da matéria, particularmente no tocante à contratação de pessoal.

Sendo assim, passo ao exame de mérito das questões postas nos autos.

O primeiro ponto a ser analisado é exatamente aquele que motivou a presente auditoria, e, como disse, foi objeto de fundadas preocupações externadas neste Plenário pelo nobre Ministro Marcos Vilela. Refiro-me à inobservância das regras estabelecidas no Estatuto das Licitações e Contratos.

Sobre o assunto, a ABC, em essência, defende a tese de que os projetos de cooperação concebidos ao amparo do Acordo Básico de Assistência Técnica, de 29/12/64, regem-se pelas normas de Direito Internacional Público, e não pelas normas do Direito Administrativo Brasileiro. A 3ª SECEX, de outra parte, registra que as disposições do aludido Acordo Básico não fazem menção a nenhuma norma de caráter licitatório.

A Resolução nº 96/89 do Senado Federal, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 41/99, preceitua:

"Art. 4º (omissis)

§ 4º As operações de crédito externo vinculadas à aquisição de bens ou contratação de serviços decorrentes de acordos bilaterais ou multilaterais terão sua autorização condicionada à observância das disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e de suas alterações posteriores, especialmente a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, bem assim das correspondentes normas regulamentares de licitação e contratos na administração pública (...)"

Ja o art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93 estabelece:

"Art. 42, (omissis)

§ 5º Para realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação, oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por tais condições para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, a qual constará, necessariamente, quantitativo médio de consultores, custo total dos serviços, especificação dos serviços e prazo de conclusão."

Desses dispositivos, ficam patentes duas preocupações do legislador: (1) não negligenciar as normas basilares que regem a Administração Pública nacional, e (2) não criar maiores embaraços à captação de recursos no exterior.

Tendo em mente essas diretrizes, observo que os projetos de cooperação técnica administrados pela ABC/MRE possuem uma característica bastante peculiar. Em que pese o expressivo volume de recursos envolvidos (algo próximo de US\$ 250 milhões em 1998), tais projetos são financiados quase que exclusivamente com recursos orçamentários dos próprios órgãos executantes (fls. 07 e 23 do Relatório de Auditoria). Ou seja, com poucas exceções, o dinheiro empregado na execução das ações previstas nos acordos de cooperação é exatamente aquele arrecadado junto ao contribuinte brasileiro, e não dinheiro oriundo de financiamentos ou doações de organismos internacionais.

Essa circunstância, a meu ver, torna inaplicável, à espécie, a regra do art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93. A prévia internacionalização dos recursos (como é qualificado, pelos técnicos do Ministério, o repasse de verbas orçamentárias para os organismos internacionais, antes de sua efetiva aplicação), via PNUD ou outra instituição do gênero, não lhes retira a condição de recursos próprios nacionais, e, portanto, não autoriza o afastamento da legislação interna que disciplina a realização da despesa pública.

Para dirimir quaisquer dúvidas porventura existentes a respeito, proponho que o Tribunal, nesta oportunidade, firme entendimento sobre a matéria.

O segundo ponto a ser abordado diz respeito às contratações de pessoal efetuadas, de forma indireta, pelo MRE.

De acordo com os dirigentes do Ministério, de um modo geral, a mão-de-obra associada aos projetos desempenha atividades de caráter inovador e transitório, que não se confundem com as atividades institucionais desenvolvidas pelos servidores efetivos. Seriam, assim, típicas ações de cooperação técnica internacional, amparadas pelo Acordo Básico de Assistência Técnica Brasil/ONU.

Já a Unidade Técnica estranha que, para a realização de tarefas que se presumem especializadas, existam tantos contratados exercendo funções exclusivamente administrativas. Além disso, ressalta a pouca visibilidade - na maioria dos projetos - de uma efetiva cooperação internacional. Também são mencionadas a ausência de processo público de seleção dos prestadores de serviços e a contratação de parentes de servidores da carreira diplomática.

Os elementos juntados aos autos revelam que o MRE, impulsionado pelo contínuo estreitamento, em todos os níveis, das relações do País com outras nações, tem desenvolvido significativos esforços no sentido de expandir e aperfeiçoar sua atuação institucional. Entretanto, premido pelas restrições impostas pelo Governo, que o impede de aumentar seus quadros de pessoal, o órgão tem se valido, de forma muitas vezes indiscriminada, da intermediação do PNUD para legitimar o incremento de sua mão-de-obra necessária ao enfrentamento das novas atividades incorporadas à sua rotina. Claras evidências disso são o elevado número de servidores da área administrativa contratados de forma indireta, a escassa participação de consultores nos chamados projetos de cooperação técnica internacional e a longa duração desses mesmos projetos.

A propósito, dos nove projetos que foram objeto de audiência dos responsáveis, apenas três ainda hoje abrangem, ao menos em parte, o desenvolvimento de ações de cooperação técnica, quais sejam: BRA/94/002 (fortalecimento do MRE na área econômica internacional), BRA/94/009 (desenvolvimento de ações na área de promoção comercial) e BRA/98/004 (apoio à implementação de programas de cooperação oferecidos pelo Brasil a outros países).

Todos os demais, embora num primeiro momento possivelmente tenham ensejado algum nível de cooperação internacional, passaram, com o tempo, a envolver-se com atividades que, em princípio, não mais justificam sua inserção no tipo de avença firmado com o PNUD. Nesses projetos, ou são desenhovidas atividades rotineiras do MRE - de natureza nitidamente institucional -, ou atividades específicas que poderiam, perfeitamente, ser contratadas, mediante licitação, junto a empresas nacionais do ramo. Nesse último grupo encontram-se, por exemplo, o desenvolvimento de sistemas de informática, a compilação de informações veiculadas pela imprensa e o treinamento de servidores, entre outras, todas elas atividades ordinariamente prestadas por um sem-número de empresas atuantes no mercado.

A notória expansão - por via oblíqua - do número de servidores do Ministério, proporcionada pela vulgarização dos projetos de cooperação técnica, fica patente quando se examina a situação da ABC: de acordo com os dados recolhidos pela equipe de auditoria, de um total de 125 profissionais envolvidos com as atividades da Agência, apenas 07 (sete) são integrantes de seu quadro efetivo. Todos os demais são contratados com a intermediação do PNUD, e, ressalte-se, sem a realização de processo público de seleção.

Ora, se o atual quadro funcional do MRE não se encontra ajustado às suas reais necessidades de mão-de-obra, a informação deverá ser transmitida ao órgão competente do Governo para a adoção das providências pertinentes. O que não se pode admitir é a utilização de subterfúgios para contornar limitações estruturais impostas por lei, no caso, o número de servidores regularmente alocado aos órgãos do Ministério. Note-se, a propósito, a contundência do art. 26, § 2º, da Lei nº 9.995/2000 (LDO para 2001), também presente nas Diretrizes Orçamentárias relativas aos anos de 2000 (Lei nº 9.811/99, art. 25, § 3º) e 1999 (Lei nº 9.692/98, art. 19, § 3º), ao tratar da possibilidade de expansão, por via indireta, dos quadros do funcionalismo público federal, mediante a contratação de consultorias:

"Os serviços de consultoria somente serão contratados para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da Administração Federal, publicando-se no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, no qual constará, necessariamente, quantitativo médio de consultores, custo total dos serviços, especificação dos serviços e prazo de conclusão."

Como já mencionei no início deste voto, a recente edição do Decreto nº 3.751/2001 deve contribuir para a definitiva solução do problema.

Nada obstante, em face das impropriedades apontadas pela equipe de auditoria - não elididas pelos responsáveis do MRE ouvidos em audiência - nos projetos BRA/93/005 (gestão administrativa e financeira dos projetos), BRA/93/031 (gerenciamento das solicitações de cooperação), BRA/92/032 (estudos de política econômica externa), BRA/95/031 (cooperação estratégica em ciência e tecnologia), BRA/97/002 (promoção e divulgação das relações institucionais e da diplomacia brasileira) e BRA/97/033 (fortalecimento institucional do Departamento Comercial), entendo que se deva fixar prazo para que o Ministério providencie sua rigorosa reavaliação, adotando as medidas necessárias à finalização - ou absorção por órgãos de sua estrutura - de todas as atividades neles desenvolvidas que não envolvam, concretamente, ações de cooperação técnica internacional.

Ainda sobre a questão dos recursos humanos, penso que, no ensejo oferecido pelo Decreto nº 3.751/2001, algumas correções devam ser promovidas na sistemática de contratação até agora adotada.

O manual denominado *Do Recrutamento e da Contratação de Pessoal*, publicado pela UAP/ABC, dispõe, em seus itens 9 e 10 (fl. 112 do volume I):

"9. As solicitações de contratação, sob quaisquer modalidades, devem ser formalizadas por meio do preenchimento de Solicitação de Ação para Pessoal (SAP), encaminhada ao PNUD e acompanhada da seguinte documentação de suporte: Termos de Referência, Histórico Pessoal e Contrato de Prestação de Serviços (proposta assinada pelo beneficiário)."

10. As solicitações de contratação devem ser encaminhadas, no mínimo, 10 (dez) dias antes da data de início da vigência do contrato."

Desses dispositivos, fica claro que a seleção (ou à indicação) dos profissionais contratados no âmbito dos projetos é promovida pelos próprios órgãos públicos interessados. Cabe ao PNUD (como entidade, a rigor, administradora dos recursos) homologar a seleção e autorizar a contratação.

Essa sistemática, além de afrontar o preceito constitucional do concurso público (corolário dos princípios, também constitucionais, da impessoalidade, da isonomia, da publicidade e da moralidade), permite que se levantem dúvidas acerca da lisura das contratações efetuadas, como as consignadas nestes autos.

Ora, se a indicação dos prestadores de serviço é prerrogativa do próprio órgão público interessado, não há porque esta não ser precedida por um processo seletivo público, ainda que simplificado, como ocorre, aliás, no caso de contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (Lei nº 8.745/93). Ademais, não se pode olvidar que o custeio de tais servidores se dá, na absoluta maioria dos casos, exclusivamente com recursos orçamentários próprios, e não com dinheiro proveniente de empréstimos ou doações do exterior.

A meu ver, as únicas legítimas exceções a essa regra (agora expressamente consignada, para efeito de contratações de pessoal em sede de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais, nos arts. 4º e 5º do Decreto nº 3.751) seriam as contratações, devidamente justificadas, de profissionais com notória capacidade técnica ou científica, desde que associadas à realização de trabalhos de natureza singular.

Por fim, quanto ao adendo oferecido pela Sra. Diretora, relativamente à pretensa locação de veículo de representação, deixo de acolhê-lo, por entender descaracterizada a irregularidade em face dos esclarecimentos apresentados pelo responsável.

Ante todo o exposto, acolho, em parte, as conclusões dos pareceres, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões, em 04 de abril de 2001.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 178/2001 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-005.289/1999-8 (com 01 volume).
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Elim Saturnino Ferreira Dutra (Diretor-Geral da ABC/MRE), Mariza Curi Silvino Graça Lima (Coordenadora), José Botafogo Gonçalves (gestor da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração Econômica e Comércio Exterior), José Alfredo Graça Lima (gestor da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração Econômica e Comércio Exterior), Sérgio Luiz P. Bezerra Cavalcanti (diretor do Projeto BRA/94/002), Celso Marcos Vieira de Souza (gestor do Departamento de Promoção Comercial), Roberto Jaguaribe Gomes de Mattos (gestor do Departamento de Promoção Comercial), Carlos Alberto de Azevedo Pimentel (gestor do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica), João Clemente Baena Soares (gestor da Fundação Alexandre Gusmão), Alvaro da Costa Franco Filho (gestor da Fundação Alexandre Gusmão) e Lauro Barbosa da Silva (gestor do Departamento Cultural)
4. Órgão: Ministério das Relações Exteriores - MRE
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo
8. Decisão: O Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 41 e 43 da Lei nº 8.443/92, DECIDE:

8.1. acolher, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Elim Saturnino Ferreira Dutra, José Botafogo Gonçalves, José Alfredo Graça Lima, Sérgio Luiz P. Bezerra Cavalcanti, Celso Marcos Vieira de Souza, Roberto Jaguaribe Gomes de Mattos, Carlos Alberto de Azevedo Pimentel, João Clemente Baena Soares, Alvaro da Costa Franco Filho e Lauro Barbosa da Silva;

8.2. firmar o entendimento, em caráter normativo, de que, a faculdade prevista no art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93 não se aplica às despesas realizadas, em sede de acordo ou projeto de cooperação, com recursos próprios nacionais, ainda que tais recursos sejam previamente repassados a agências oficiais estrangeiras ou organismos financeiros multilaterais;