CONTRATO ADMINISTRATIVO — APROVAÇÃO — DISPENSA

— É indispensável a aprovação ministerial dos contratos administrativos de valor inferior a 500 vezes o maior valor de referência.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº 1 071/82

Anexo XI da Ata nº 13/82

Relatório e voto do Sr. Ministro Ewald Pinheiro, cujas conclusões, de acordo com o parecer do inspetor-geral da 6ª Inspetoria-Geral de Controle Externo, Sr. Paulo da Silva Cruz, foram acolhidas pelo Tribunal, na sessão plenária realizada em 9 de março de 1982, ao mandar responder a consulta formulada pelo Inspetor-Geral de Finanças, Sr. Haroldo Mateu Venâncio, da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Justiça (Proc. nº 1 071/82).

Através do expediente de fls. 1-4 o ilustre Inspetor-Geral de Finanças, respondendo pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Justiça, consulta este Tribunal sobre dispositivos inseridos no Capítulo II do Regulamento Geral de Contabilidade Pública (RGCP), no que se refere à aprovação dos contratos celebrados com a administração pública.

O que se questiona é o disposto nos arts. 784 e 794 do Regulamento, que estabeleceu, como regra geral para validade dos contratos administrativos com o poder público, a aprovação expressa do Ministro de Estado ou autoridade delegada, exarada no processo respectivo, sem consignar exceção a essa regra.

Argumenta-se, no expediente, que o advento da reforma administrativa deu novo enfoque ao trata da coisa pública, provocando modificações nos conceitos e procedimentos legais e operacionais, mormente com o surgimento da figura do ordenador de despesa a quem o art. 80, § 1º, do Decreto-lei nº 200/67 atribuiu autonomia e responsabilidade para gerir os recursos consignados na Lei de Meios às Unidades Orçamentárias integrantes dos Ministérios e Órgãos da Administração Federal, incumbindo-lhe a prática de todos os atos necessários ao regular funcionamento da máquina administrativa, no que concerne à execução orçamentária e financeira. Os contratos administrativos celebrados nos termos do art. 764 do RGCP, portanto e segundo entende o signatário, devem estar incluídos no rol da documentação originada dos atos de gestão do ordenador de despesa e, assim, estariam dispensados da expressa aprovação ministerial.

Fazendo referência à resposta dada pelo egrégio Tribunal, em 18.4.78, a uma consulta da IGF/MAg, no sentido de serem dispensados de aprovação por autoridade superior os contratos rotineiros de manutenção, recuperação e reparos de veículos, nos casos em que fosse observada minuta-padrão elaborada pelo Ministério e devidamente aprovada, solicita, por fim, o Sr. Inspetor-Geral de Finanças, o pronunciamento da Corte sobre a argumentação expendida e suas conclusões, *in verbis* (fls. 3):

"I — independem de expressa aprovação ministerial os contratos celebrados com a administração pública federal à conta de dotações classificadas como despesas de custeio, para manutenção de serviços anteriormente criados, basicamente contratos de prestação de serviços, sendo de inteira responsabilidade dos ordenadores de despesa (autoridades definidas no art. 80, § 1º, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967);

II — estão sujeitos à aprovação ministerial, nos termos do art. 787 do RGCP, os contratos celebrados com a administração pública federal à conta de dotações orçamentárias classificadas como despesas de capital, por produzirem alteração qualitativa e quantitativa no patrimônio, merecendo, por isso, o endosso da autoridade administrativa maior."

O Sr. Inspetor-Geral da 6ª IGCF manifesta-se contrariamente ao entendimento proposto, argumentando que o RGCP não fez nenhuma distinção entre despesas de custeio e de capital, para fins da aprovação de que se trata.

Todavia, levando em conta ser a matéria controvertida, tendo ensejado diversas consultas, sugere nova fórmula, baseada nos limites de valor estabelecidos pelo Decreto nº 78 382, de 8 de setembro de 1976, para dispensa de publicação dos contratos administrativos. Sua sugestão é que fiquem dispensados de aprovação superior os contratos administrativos de valor inferior a 500 vezes o maior valor de referência de que trata a Lei nº 6 205/75.

VOTO

São duas as propostas para solução da controvérsia, dentre outras que poderiam ser formuladas para dirimir a dúvida.

A questão, entretanto, é uma só: abolir um requisito estabelecido para a validade dos contratos administrativos celebrados com o poder público. A lei que o introduziu não foi expressamente revogada, há quem o sustente. Sofreu apenas uma derrogação, que a atingiu de forma ampla. Numerosa corrente de pensamento, no âmbito do direito administrativo, a considera ultrapassada em certos aspectos. Noutros não.

A aprovação superior exigida nos contratos tem como escopo a supervisão ministerial de que trata a própria reforma administrativa.

O esteio das propostas formuladas para desate da questão reside no fato de que certas medidas, meramente burocráticas, devem ser evitadas, se prejudiciais ao bom desempenho da máquina administrativa.

Entende o consulente que o ordenador de despesa, como responsável pela execução orçamentária e financeira da unidade a que pertence, é a autoridade competente para firmar os contratos dos quais decorram "despesas de custeio", carecendo de aprovação ministerial apenas aqueles que ensejarem "despesas de capital".

Tal raciocínio mostra-se frágil sob o enfoque do controle de gastos. Senão vejamos: se as "despesas de capital", que representam fenômenos permutativos, resultando em inversão de recursos, carecem de aprovação, com mais ênfase deve-se exigir essa aprovação para as "despesas de custeio" que são efetivamente custos ou consumo de recursos. Por outro lado, o RGCP desconhecia as figuras de "despesas de capital" e "despesas de custeio", pelo que a ilação do consulente não encontra respaldo na legislação invocada. Acresce ainda que o vulto ou montante da despesa, seja "de capital" ou "de custeio", há de ser levado em conta no equacionamento da tese.

O entendimento sugerido pelo ilustre titular da 6ª IGCE parece por isso mais razoável, pois se refere ao princípio da materialidade: aos gastos pequenos, de pouca relevância, poder-se-ia reduzir o controle, se isto se faz necessário à agilização da máquina administrativa.

Sob esse prisma restaria indagar: que valor atribuir ao teto para dispensa da aprovação que se pretende?

Em se tratando de recursos públicos, a aplicação pura e simples do princípio da materialidade para o balizamento do controle é desaconselhável, pois qualquer que seja o seu montante, deve ser regular e corretamente utilizado. Entretanto, o que se pretende não é a abolição do controle, mas compatibilizar ou adequar este à atual estrutura da máquina administrativa.

Considero bastante inspirada e feliz a construção jurídica formulada pela 6ª IGCE, no sentido de ser dispensada a expressa aprovação do Ministro de Estado nos contratos de valor inferior a 500 vezes o MVR (Cr$ 2 866 500,00 no momento). A responsabilidade, nesse particular, recairia sobre o ordenador de despesa, hierarquizando-se a aplicação do princípio de controle, que permaneceria observado.

De resto, ficaria resguardado o princípio estatuído no Enunciado nº 68 da Súmula da Jurisprudência do Tribunal, segundo o qual:

"No sistema de controle externo, instituído pela Constituição de 1967 e disciplinado em legislação ordinária pertinente, continuam

em vigor as disposições do Código de Contabilidade da União e seu Regulamento, naquilo que, a juízo do Tribunal de Contas da União, não tiver sido revogado."

Com estas considerações, voto por que se responda à consulta, nos termos propostos pelo Sr. Inspetor-Geral da 6ª IGCE, às fls. 7.

TCU, 9 de março de 1982. — *Ewald S. Pinheiro,* Ministro-Relator.

TC nº 001 071/82.

PARECER

Trata-se de consulta formulada pelo Ilmo. Sr. Dr. Haroldo Mateu Venâncio, Inspetor-Geral de Finanças do Ministério da Justiça, respondendo pelo expediente da Secretaria de Controle Interno daquela Pasta (fls. 1-4).

2. Versa a consulta sobre dispositivos inseridos no Capítulo II — Dos Contratos — Seção III — Aprovação dos Contratos — do Regulamento Geral de Contabilidade Pública (RGCP), que estabelecem as normas a serem observadas quanto à aprovação de contratos celebrados pela administração pública (art. 784 a 794).

3. De início, o ilustre consulente, em resumo, pondera que:

a) da leitura e interpretação dos arts. 784 a 794 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, entende-se que os contratos administrativos estão sempre sujeitos à condição suspensiva de sua aprovação, que deverá ser expressa em despacho do Ministro de Estado (ou autoridade delegada), exarado no respectivo processo;

b) não consignou, o citado regulamento, qualquer exceção à regra geral adotada para os contratos administrativos, no tocante à aprovação, sendo esta condição, juntamente com outras estabelecidas no RGCP que asseguram validade a tais instrumento;

c) a reforma administrativa introduziu nova filosofia no trato da coisa pública e conseqüentemente modificação nos conceitos legais e procedimentos operacionais, face às normas consubstanciadas no Decreto-lei nº 200/67, tendo sido enfatizados, como fundamentais, os princípios da descentralização e da delegação de competência;

d) o art. 80, § 1º, do Decreto-lei nº 200, de 1967 conceitua como ordenador de despesa "toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização do pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esa responda";

e) tal conceituação atribui ao ordenador de despesa autonomia e responsabilidade para gerir os recursos consignados na Lei de Meios às Unidades Orçamentárias integrantes dos Ministérios e Órgãos da Administração Pública Federal, incumbindo-lhe a prática de todos os atos necessários ao regular funcionamento da máquina administrativa no que concerne à execução orçamentária e financeira, incluindo-se, nesse elenco, todas as fases inerentes à movimentação e utilização dos créditos até o último estágio da despesa — o pagamento — em cujos documentos formais se exige a assinatura do aludido ordenador;

f) os contratos administrativos, celebrados nos termos do art. 764 do RGCP, visando fornecimentos, transportes, aquisições, alienações, aluguéis e serviços, devem estar compreendidos na listagem da documentação originada dos atos de gestão praticados pela autoridade definida no art. 80, § 1º, do citado Decreto-lei nº 200/67, sendo dispensável, segundo lhe parece, a expressa aprovação ministerial exigida face ao disposto no art. 787 do RGCP, virtualmente revogado;

g) a falta de novo disciplinamento do assunto após o advento da reforma administrativa e a declarada caducidade de alguns artigos pertinentes inseridos no vetusto RGCP tornam a matéria bastante controvertida, persistindo a exigência, pelos órgãos incumbidos do controle, do cumprimento daquela formalidade (art. 787 do RGCP), em todos os contratos celebrados, enquanto as consultas se sucedem;

h) o Tribunal de Contas da União, respondendo à consulta formulada pela então IGF do Ministério da Agricultura, após argumentar sobre a falta de normas que se ajustem perfeitamente à matéria ainda disciplinada pelo CCPU (Decreto Legislativo nº 4 536, de 28 de janeiro de 1922) e seu

Regulamento (Decreto nº 15 783, de 8 de novembro de 1922), propõe uma solução com vistas a conciliar referido dispositivo do RGCP com o art. 14 do Decreto-lei nº 200/67, nos seguintes termos:

"Isto posto, e *com objetivo de evitarem-se medidas meramente burocráticas que possam onerar e prejudicar a agilização das atividades administrativas,* parece-me, se assim entender o egrégio Tribunal, que se deva responder à IGF/MA que nos casos em que normalmente é observada minuta-padrão elaborada pelo Ministério e devidamente aprovada, os tipos de contrato mencionados na consulta — contratos rotineiros de manutenção, recuperação e reparos de veículos — estão dispensados de aprovação por autoridade superior" (Anexo XV à Ata 23/78, *DOU* de 8.5.78; o grifo não é do original).

4. Finalmente, levando em conta os dispositivos legais consubstanciados tanto no Regulamento Geral de Contabilidade Pública (RGCP), quanto no Decreto-lei nº 200/67, objeto de ponderações feitas nos itens 2 a 9 de fls. 1-2, resumidos no item 3 retro, com destaque para os arts. 14 e 80, § 1º, do citado Decreto-lei nº 200/67, e com vistas à ampliação do entendimento firmado pelo egrégio Tribunal, quando da solução de consulta formulada pela IGF/MA (Anexo XV à Ata nº 23/78, *DOU* de 8.5.78), transcrito na alínea *h* do item 3 deste parecer, consulta do Sr. Inspetor-Geral de Finanças do Ministério da Justiça se se poderia evoluir, observados os mesmos argumentos, para o seguinte ajuizamento da matéria, *in verbis:*

"I — independem de expressa aprovação ministerial os contratos celebrados com a administração pública federal à conta de dotações classificadas como despesas de custeio, para manutenção de serviços anteriormente criados, basicamente contratos de prestação de serviços, sendo de inteira responsabilidade dos ordenadores de despesa (autoridade definida no art. 80, § 1º, do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67);

II — estão sujeitos à aprovação ministerial, nos termos do art. 787 do RGCP, nos contratos celebrados com a administração pública federal à conta de dotações orçamentárias classificadas como despesas de capital, por produzirem alteração qualitativa e quantitativa no patrimônio, merecendo, por isso, o endosso da autoridade administrativa maior."

II

5. Como se vê, o novo entendimento proposto sujeita à aprovação ministerial apenas os contratos administrativos firmados em decorrência da realização de despesas à conta de dotações orçamentárias classificadas como "despesas de capital", sob o argumento de que estas produzem alterações qualitativas e quantitativas no patrimônio, merecendo, por isso, o endosso da autoridade administrativa superior, ficando dispensados dessa exigência os contratos firmados em virtude da realização de despesas à conta de dotações orçamentárias classificadas como "despesas de custeio", sendo estes últimos instrumentos contratuais de inteira responsabilidade do ordenador de despesa.

6. Ocorre, entretanto, que do exame dos dispositivos consubstanciados no Capítulo II — Dos Contratos — Seção III — Aprovação dos contratos, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública — RGCP (arts. 784 a 794), observa-se que distinção alguma se faz entre os contratos administrativos firmados à conta de dotações classificadas como "despesas de capital" e "despesas de custeio" para que os correspondentes instrumentos sejam submetidos à aprovação do respectivo Ministro de Estado ou de autoridade delegada, razão por que, segundo nos parece, o novo entendimento proposto não deve merecer acolhida, visto não se poder distinguir onde a lei não distinguiu.

7. Outra solução há de ser encontrada para conciliar as disposições contidas no vetusto Regulamento Geral de Contabilidade Pública (arts. 784 a 794) e no Decreto-lei nº 200/67 (arts. 14 e 80, § 1º), sobre os quais versam os autos.

III

8. Há quem argumente que a disposição do Regulamento Geral de Contabilidade Pública que sujeita os contratos administrativos à aprovação ministerial conflita com a filosofia da reforma administrativa, haja vista o disposto nos arts. 14 e 80, § 1º, do citado Decreto-lei nº 200/67. Sem embargo das opiniões em contrário, entendemos que a mencionada disposição se conforma com a filosofia da reforma administrativa, no tocante ao princípio da supervisão ministerial, estabelecido nos arts. 19 e 20 do mencionado diploma legal.

9. O poder executivo, visando regulamentar o prazo para a publicação dos contratos administrativos de interesse dos órgãos da administração federal direta e de suas autarquias (anteriormente regulado pelo art. 789 do RGCP e posteriormente pelo Decreto-lei nº 426, de 12 de maio de 1938), editou o Decreto nº 78 382, de 8 de setembro de 1976, que, em seu art. 1º, preceitua, *in verbis:*

"Art. 1º Os contratos administrativos de interesse dos órgãos da administração federal direta e das autarquias federais, cujo valor seja igual ou superior a 500 vezes o maior valor de referência fixado de acordo com o disposto no art. 2º da Lei nº 6 205, de 29 abril de 1975, serão publicados, em extrato, no *Diário Oficial da União,* dentro de 20 (vinte) dias da sua assinatura."

10. Dessa forma, por analogia do critério adotado para o estabelecimento da obrigatoriedade da publicação de contratos administrativos, se assim entender o egrégio Tribunal, poder-se-á transmitir ao consulente o seguinte entendimento a respeito da matéria sobre a qual versa a consulta:

I — os contratos administrativos de interesse dos órgãos da administração federal direta e das autarquias federais, cujo valor seja igual ou superior a 500 vezes o maior valor de referência fixado de acordo com o disposto no art. 2º da Lei nº 6 205, de 29 de abril de 1975, deverão ser submetidos à aprovação do respectivo Ministro de Estado, Chefe de Órgão de Presidência da República ou de autoridade delegada, para que surtam seus efeitos;

II — os contratos administrativos de valor inferior ao indicado no item anterior ficam dispensados de aprovação superior, desde que observados modelos-padrões, devidamente aprovados pelo respectivo Ministro de Estado, Chefe de Órgão da Presidência da República ou autoridade delegada, consoante entendimento firmado quando da solução de consulta formulada pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Agricultura (Processo TC nº 5 472/78 — Anexo XV à Ata nº 23/78, *DOU* de 8.5.78); e

III — observar que a delegação de competência para aprovação de contrato administrativo não poderá recair na pessoa do ordenador da respectiva despesa.

IV

11. Em face de todo o exposto, e tendo em vista haver sido formulada por autoridade competente (art. 123 do Regimento Interno), submetemos os autos à consideração superior, opinando por que se conheça da consulta, para:

I — dar-lhe resposta negativa, tendo em vista que os dispositivos contidos no Capítulo II — Dos Contratos — Seção III — Aprovação dos Contratos, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública (arts. 784 a 794), não fazem distinção alguma entre os contratos firmados à conta de dotações classificadas como "despesas de capital" e "despesas de custeio" para que os correspondentes instrumentos sejam aprovados pelo respectivo Ministro de Estado ou autoridade delegada; e

II — tendo em vista tratar-se de matéria controvertida, que tem ensejado várias consultas aos órgãos setoriais de controle interno, bem como a este Tribunal, transmitir ao consulente o entendimento sugerido nos incisos I a III do item 10 retro.

6ª IGCE, 10 de fevereiro de 1982. — *Paulo Silva da Cruz,* Inspetor-Geral.