CONTRATO ADMINISTRATIVO — AUTARQUIA — APROVAÇÃO MINISTERIAL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº 30.590/82

Anexo VII da ata nº 30/84

Relatório e voto proferidos pelo Sr. Ministro Bento José Bugarin, bem como declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti, na seção ordinária realizada em 3 de maio de 1984, quando o Tribunal proferiu deliberação, pelo voto de desempate da sua presidência, conforme figura no contexto desta ata, em face dos resultados da inspeção ordinária efetuada na Superintendência de Seguros Privados — Susep — e abrangente do período de janeiro a agosto de 1982 (Processo nº 30.590/82).

RELATÓRIO

Trata-se neste processo do relatório de inspeção ordinária realizada pelo Irce/RJ, em outubro de 1982, na Superintendência de Seguros Privados — Susep — entidade autárquica do Ministério da Fazenda, abrangendo o período de janeiro a agosto do mesmo ano, sob a responsabilidade de Francisco de Assis Figueira e Alípio Cortes Xavier Bastos.

2. A Irce/RJ apontou a existência de contratos firmados pela Susep em desacordo com o art. 798 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública e sem a aprovação do ministro de Estado. Ao mesmo tempo, aquela Inspetoria Regional de Controle Externo informou que, em ambos os casos, o Departamento Jurídico da autarquia estava providenciando solução para essas irregularidades.

3. Após tempo razoável, a 7.ª IGCE solicitou esclarecimentos a respeito das medidas saneadoras porventura tomadas para o caso, por parte da Susep.

4. Relativamente à primeira anormalidade apontada, a entidade, em sua defesa, alega que a questão relativa à existência de cláusula penal nos contratos já foi objeto de consideração pelo seu Departamento Jurídico, ficando acertado que, de futuro, não mais serão incluídas cláusulas desfavoráveis à autarquia. Sobre a segunda anormalidade, a Susep argumenta que, de acordo com a legislação específica, reguladora da posição da autarquia no âmbito da administração federal, a mesma goza de autonomia administrativa e financeira e o seu superintendente está investido de poderes específicos para realizar despesas e assinar contratos. Em conseqüência, indaga se, diante de tais disposições, estaria obrigada a ter seus contratos previamente aprovados pelo respectivo ministro de Estado ou, ainda, ficar restrita às minutas previamente aprovadas, como indica a v. decisão desta Corte, exarada no TC-1.071/82, constante do Anexo VI da Ata nº 13/82, publicada no *DOU* de 30-3-82 (sessão de 9-3-82).

5. A 7.ª IGCE é de opinião que ao presente caso é aplicável a decisão supramencionada, no que obteve a concordância do ministério público, o qual, complementarmente, sugere a restituição do processo ao órgão de instrução competente, para o oportuno exame em confronto com as contas da Susep, relativas ao exercício de 1982.

6. Para maior esclarecimento da matéria, recordo nesta oportunidade que, na decisão de 9-3-82, focalizada anteriormente, ficou explicitado o seguinte:

"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 da 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-padrão, 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-5.472/78 — Anexo XV à Ata nº 23/78 — in *DOU*, de 8.5.78);

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

VOTO

7. Parece-me, quanto à dúvida levantada pela Susep relativamente à aprovação dos contratos, que a v. decisão desta corte é clara e precisa ao determinar que os contratos administrativos de interesse dos órgãos da administração federal direta e das autarquias federais sejam submetidos à aprovação do respectivo ministro de Estado, com exceção dos que envolvam valor inferior a 500 vezes o maior valor de referência, caso em que deverão ser formalizados em contratos-padrão, previamente aprovados pelo titular da mesma pasta ministerial.

8. Sendo a Susep uma autarquia federal, está conseqüentemente incluída nessa obrigatoriedade, que se subordina a típico ato de controle, ínsito à supervisão ministerial, e que não deve ser postergado, sob pena de comprometer a eficácia de atividade essencial à tutela administrativa, exercida de forma hierárquica, nos termos da lei.

9. Cumpre ser acentuado, a propósito, que essa questão já foi definida e pacificada com a aprovação do Enunciado nº 190 das Súmulas do TCU, o qual dispõe, *verbis*:

"Para a validade dos contratos administrativos, torna-se, em princípio, indispensável a aprovação expressa de ministro de Estado ou autoridade equivalente ou delegada (exceto o ordenador de despesa ou celebrante), salvo aqueles cujo valor seja inferior a 500 vezes o maior valor de referência, fixado de acordo com o art. 2º da Lei nº 6.205, de 29 de abril de 1975, e desde que sejam observados modelos ou padrões aprovados pelo ministro de Estado ou autoridade equivalente ou delegada (exceto o ordenador de despesa ou celebrante)."

10. Ressalte-se que, conquanto no texto da súmula em comento não conste a expressão "autarquias federais", é de se inferir claramente que ela abrange, também, os contratos administrativos realizados por aquelas entidades da administração indireta, uma vez que foi formulada com base em decisões em cujo teor há referência expressa às "autarquias federais", estando arrolada entre essas decisões a prolatada em 9.3.82, relativamente ao TC-1.071/82, antes referida.

11. Verifica-se que a dúvida suscitada no processo tem embasamento no parecer de fls. 26-30, exarado pelo Departamento Jurídico da Susep.

12. Esse douto parecer concluiu a sua argumentação com base no art. 35 do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, alterado pelos Decretos-leis nºs 296/67 e 1.115/70, bem como nos itens XI, XII e XXIII do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 60.459/67, com as alterações do Decreto nº 63.670/68.

13. O art. 35 do Decreto-lei nº 73/66 conferiu à entidade consulente "autonomia administrativa e financeira" e o item XIII do Regulamento baixado pelo Decreto nº 60.459/67 conferiu ao superintendente da Susep a atribuição de assinar contratos, convênios e acordos.

14. Entretanto, a autonomia "administrativa e financeira" de que trata o art. 35 do Decreto-lei nº 73/66 referente aos atos de gestão do administrador da entidade, não exclui os posteriores atos de aprovação dos

contratos, da alçada do ministro de Estado, no exercício de sua competente supervisão prevista no Decreto-lei nº 200/67.

15. Tais atos, inerentes à supervisão ministerial, têm natureza e finalidade distintas dos atos de gestão praticados pelo superintendente da autarquia, destinando-se especificamente ao controle destes, e sendo, portanto, exteriores à atividade gestora da administração autárquica.

16. Esse controle é indispensável à efetividade da tutela administrativa e não agride a autonomia administrativa e financeira peculiar às autarquias.

17. Cabe ressaltar que os atos administrativos concernentes à implementação do procedimento ilicitatório, estes sim, consubstanciam uma atividade pré-contratual de exclusiva e autônoma atribuição do órgão gestor.

18. Como preleciona Adilson Abreu Dallari, seu objetivo é a formação da vontade administrativa contratual, não podendo ser confundidos com o contrato deles resultante.

19. Tal procedimento, integrado por várias fases administrativas sucessivas e coordenadas entre si, visa à formação de um futuro contrato, por meio da escolha do melhor contratante, do ponto de vista do interesse público.

20. Com essa escolha completa-se o processo de licitação, sendo formalizada pelo ato de adjudicação. Entretanto, para sua eficácia e a concretização da conseqüente vontade contratual, faz-se mister a superior aprovação do resultado alcançado e dos congruentes termos contratuais formulados.

21. Essa aprovação, como já acentuado, constitui típico ato de controle, exercido pela autoridade hierarquicamente designada, abrangendo a verificação de aspectos relacionados com a legalidade e o mérito do instrumento contratual proposto e dos atos de gestão que conduziram a esse resultado, isto é, o procedimento licitatório pré-contratual.

22. O culto mestre citado acentua que o ato de controle assim efetivado não se limita à apreciação da legalidade dos atos concernentes à licitação, mas envolve igualmente considerações relativas à oportunidade e conveniência de sua formalização e implementação.

23. Portanto, essa atividade de tutela da administração pública não pode ficar a cargo dos próprios gestores que praticaram os atos preparatórios e que executarão o que for avençado, devendo caber, isto sim, à autoridade superior a quem está atribuída a função de controle.

24. No caso de autarquia federal, como na hipótese comentada, tal competência é indiscutivelmente do ministro de Estado a cuja pasta se vincula o ente autárquico, em conformidade com o disposto no Decreto-lei nº 200/67, e com remissão ao vetusto Código de Contabilidade Pública e seu Regulamento, cujos dispositivos concernentes à matéria enfocada ainda permanecem em pleno vigor, conforme tem reiteradamente decidido esta Corte.

25. Cumpre, ainda, lembrar que, ao apreciar a minuta do contrato a ser firmado, a autoridade controladora tem poderes para determinar a anulação dos atos pertinentes à formação da vontade contratual, caso se apresentem eivados de vícios que os tornem ilegais, contaminando o próprio instrumento contratual, assim como, por razões de conveniência ou oportunidade, devidamente motivadas, pode determinar a sua revogação, desde que, como prescreve a Súmula nº 473 do egrégio Supremo Tribunal Federal, sejam respeitados os direitos adquiridos, ressalvada, ainda, a apreciação judicial, em todos os casos.

26. Não parece, ademais, que a exigência da prévia aprovação ministerial dos contratos possa prejudicar a eficiência administrativa da autarquia, visto tratar-se de instrumento válido e eficaz de controle, cada vez mais necessário diante do contínuo alargamento da máquina governamental e das crescentes somas de recursos públicos utilizadas.

Face ao exposto, acolhendo os pareceres, voto no sentido de que:

I — este egrégio plenário se reporte aos supramencionados termos de sua decisão inserida no Anexo VI da Ata nº 13/82, pu-

blicada no *DOU*, de 30.3.82, para mandar esclarecer à Susep que os seus contratos devem ser submetidos à aprovação do Sr. Ministro de Estado da Fazenda, com exceção dos que envolverem valor inferior a 500 vezes o maior valor de referência, caso em que deverão ser formalizados em contratos-padrão, previamente aprovados pelo titular da mesma pasta ministerial;

II — seja, posteriormente, restituído este processo ao órgão de instrução competente, para oportuno exame em confronto com as contas da Susep relativas ao exercício de 1982.

Gabinete, em 3 de maio de 1984. *Bento José Bugarin,* Ministro-Relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

(Art. 47 do Regimento Interno)

Felicito o eminente relator, Ministro Bento José Bugarin, pela habitual propriedade com que situou a questão em julgamento e pelo brilho do voto de cuja conclusão, subitem I, peço vênia para divergir, mesmo reconhecendo achar-se S. Exa. em sintonia com precedentes firmados neste Tribunal.

Tenho, todavia, repensado no tema relativo às distinções entre subordinação, de um lado, e de outro, vinculação, tutela, supervisão e controle.

A tanto fui levado, do ponto de vista doutrinário, pelo magistério dos pareceres proferidos, em torno do assunto, pelo eminente Ministro Ivan Luz, quando honrava a Procuradoria-Geral junto a esta corte.

Sob o aspecto prático, tenho considerado, ultimamente, que o excesso ou exorbitância da supervisão ministerial nem sempre vem colaborando para aprimorar a exação do dirigente da entidade descentralizada. Já serviu de, no mínimo, para diluir responsabilidades.

A chamada "desautarquização das autarquias" consistente na imposição, a estas, de normas de gestão próprias da administração direta, tem induzido à criação de empresas públicas, sociedades de economia e fundações, assim por vezes só nominalmente constituídas, em prejuízo da atividade ordenada do Estado, tudo como bem descrito e documentado por Homero Senna e Clovis Zobaran Monteiro em sua interessante obra *Fundações — no direito, na administração* (Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1972).

Surge daí um motivo a mais pelo qual não me animo a contribuir para uma interpretação extensiva, capaz de ampliar o grau de rigidez do desempenho da administração das autarquias.

A obrigatoriedade da aprovação ministerial, em caráter exaustivo, dos contratos celebrados por aqueles entes, além de determinado valor, não se contém, a meu ver, lógica ou literalmente, no estatuído pelo art. 26 do Decreto-lei nº 200/67.

Assim, a aprovação em causa encontra-se afastada das atribuições de supervisão e, em conseqüência, assimilada às de gestão, senão conceitualmente (como entendo na verdade estar), pelo menos em virtude da inteligência que empresto à norma legal citada.

Ao concordar, por isso, com a restituição determinada no item II das conclusões do douto voto do eminente ministro-relator, proponho ser esclarecido — quanto à matéria versada no inciso I — que os contratos das autarquias — salvo norma legal ou regulamentar especial em contrário, no caso inexistente — não estão necessariamente sujeitos ao ato de aprovação ministerial, mesmo quando de importância superior a 500 vezes o maior valor de referência.

TCU, 3 de maio de 1984. *Luiz Octavio Gallotti.*