

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

CONTROLE DE CONTAS — PRINCÍPIO DE ECONOMICIDADE — DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Tribunal de Contas da União
Processo n. TC 147/95-6

GRUPO II — CLASSE I — Plenário
TC-005.147/95-6

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA

Recorrentes: Nilde Lago Pinheiro, Simão Marrul Filho, Eloísio Jorge Victer, Roberto Sérgio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda.

Pedidos de Reexame do Acórdão nº 183/96 — Plenário, de 30.10.96, que aplicou multa aos recorrentes, pela prática de ato de gestão antieconômico. Conhecimento. Provitimento dos pedidos dos recorrentes Nilde Lago Pinheiro e Simão Marrul Filho e improvitimento dos pedidos dos recorrentes Eloísio Jorge Victer, Roberto Sérgio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda. Comunicação aos interessados. Juntada às contas relativas ao exercício de 1994.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Pedido de Reexame de Acórdão exarado pelo Plenário do Tribunal, a partir de relatório de auditoria na área de licitações e contatos realizada pela Secretaria de Auditoria e Inspeções — SAUDI no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, entre os dias 20 e 24.03.95, abrangendo o período de 01.01.94 a 17.03.95.

2. Em Sessão de 30.10.96, este Tribunal,

por meio do Acórdão nº 183/96 — Plenário, ao rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsáveis qualificados na epígrafe como recorrentes, aplicou-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 3.975,00 (três mil, novecentos e setenta e cinco reais), pela prática de “*ato de gestão antieconômico consistente no superdimensionamento da capacidade das máquinas copiadoras locadas da empresa Xerox do Brasil Ltda., mediante o Contrato nº 018/94, de que trata o processo nº 02001003082/93-51, em vigor desde 03.01.94, com conseqüente subutilização das franquias, ensejando o pagamento de serviços não utilizados, com prejuízos para a Administração.*”

3. Devidamente notificados (fls. 342/347), os responsáveis encaminharam ao Tribunal os elementos de fls. 352/373 e 403, a título de Pedido de Reexame da matéria.

4. Por meio de sorteio eletrônico promovido em 14.05.97 (fl. 408), fui designado Relator dos presentes recursos, determinando, por meio de despacho de fl. 409, o envio dos autos à 10ª SECEX e, em seguida, ao Ministério Público, com vistas ao seu pronunciamento.

Parecer da Unidade Técnica.

5. O AFCE Silvio Levcovitz, designado para a análise do feito no âmbito da 10ª SECEX, emitiu seu parecer às fls. 410/420, cujos principais trechos transcrevo a seguir:

“....

Da admissibilidade

3. *Preliminarmente, registre-se que, consi-*

derando as datas de recebimento das notificações de fls. 342/345, os Pedidos de Reexame dos Srs. Roberto Sérgio Studart Wiemer (fls. 352/358), Eloísio Jorge Victer (fls. 359/364) Simão Marrul Filho (fls. 365/369) e da Sra. Nilde Lago Pinheiro (fls. 370/374) foram interpostos dentro do prazo estipulado no art. 233 do RI/TCU e, portanto, devem ser conhecidos, nos termos do art. 231 do mencionado Regimento.

4. Já quanto ao Pedido de Reexame do Sr. Humberto Cavalcante Lacerda (fl. 403), não é possível a aferição do prazo regimental, visto que o Ofício de Notificação remetido a esse Responsável (fl. 346) é o único, dentre os demais ofícios de notificação (fls. 342/347), ao qual não foi anexado o Aviso de Recebimento (AR) com a data efetiva da notificação.

3.1.1 Tendo em vista o acima relatado, e ainda o fato de que a peça apresentada por esse Responsável é sucinta, simples, e não contém elementos ou argumentos distintos daqueles apresentados pelos demais recorrentes, entende-se que o Pedido de Reexame do Sr. Humberto Cavalcante Lacerda deva ser conhecido, como forma de ir ao encontro do disposto no art. 31 da Lei nº 8.443/92.

Do Mérito

4. Inicialmente, serão analisados os argumentos trazidos pelos Srs. Roberto Sergio Studart Wiemer e Eloísio Jorge Victer, cujos Pedidos de Reexame de fls. 352/358 e 359/364, respectivamente, possuem redações absolutamente idênticas. Em seguida, abordar-se-ão, dentre os argumentos apresentados pelo Sr. Simão Marrul Filho, pela Sra. Nilde Lago Pinheiro e pelo Sr. Humberto Cavalcante Lacerda, aqueles que se distinguem dos primeiros.

4.1 Os Srs. Roberto Sergio Studart Wiemer e Eloísio Jorge Victer argumentaram, de início, que o contrato celebrado 'obedeceu, rigorosamente, os requisitos traçados pela Lei 8.666/93, tendo sido objeto de análise jurídica cujo Parecer foi pela consecução do ato administrativo (...)' (fl. 352). Entretanto, a fundamentação da multa cominada em nenhum momento aborda aspectos da legalidade da licitação ou do contrato, aos quais, certamente, a análise jurídica se ateve, mas baseia-se

na execução antieconômica do contrato, configurando uma deficiência administrativa.

4.1.1 Em seguida, repetindo argumentos expendidos quando da apresentação das razões de justificativa, informaram quanto à economia da opção pela locação com franquia quando comparada a opção sem franquia, o que, de fato, foi demonstrado (fls. 352/353). Porém, tal aspecto também não é questionado nestes autos. O contrato com franquia estabelece um custo fixo global para a utilização das máquinas até um número de cópias determinado, a partir do qual é cobrado um valor por cada cópia excedente.

4.1.2 Prosseguiram apontando que a respeito da franquia inicialmente estabelecida para 1994, quando da celebração do contrato, "levou-se em consideração a média dos seis meses anteriores — 772.251 cópias — e, ainda assim, aplicou-se um redutor de 6,9%, chegando-se ao montante de 719.000 cópias". Acrescentaram que a franquia, ao longo dos anos de 1994, 1995 e 1996, foi paulatinamente alterada de modo que, conforme o 'Demonstrativo de Tiragem de Cópias' de fl. 353, a média de cópias realizadas no ano de 1994 foi 1,8% inferior à franquia contratada nesse período, passando a ser 9,9% e 2,4% superior a tal franquia nos exercícios de 1995 e 1996, respectivamente. Cabe ressaltar que o quadro 'Parque Reprográfico do IBAMA — 1994' (fls. 205/207) indica uma franquia contratada de 810.000 cópias, 12,5% acima daquela acima referida (719.000). Inclusive, os próprios recorrentes, quando das alegações de defesa (ffs. 184, 231 e 247), trouxeram outras informações a respeito da franquia inicial contratada para janeiro de 1994, que teria sido de 749.000 cópias, tendo sido elevada para 761.000 já no mês seguinte.

4.1.2.1 Segundo os Recorrentes, essa flutuação é normal para esse tipo de contrato e 'demonstra não ter havido super ou subdimensionamento'.

4.2.2.2 Porém, o dimensionamento apropriado do franquia não depende exclusivamente da relação entre esta e a média de cópias realizadas, mas também do grau de variação, mês a mês, do efetivado frente ao previsto, vez que o excesso de cópias de um mês

não é compensado com o eventual 'saldo' não utilizado de outro mês. Portanto, no mês em que o consumo é inferior à franquia contratada ocorre o pagamento de serviços não utilizados, configurando o desperdício.

4.1.2.3 Consultando a proposta apresentada pela XEROX à licitação (fls. 190/204), constatamos que o custo unitário de cada cópia é de CR\$ 15,08, no caso de utilização da franquia por completo. Logo, esse é o valor inutilmente pago para cada cópia aquém da franquia não realizada. Enquanto que cada cópia extra realizada além da franquia onera a Contratante em apenas CR\$ 9.63.

4.1.2.4 Tendo em vista que o consumo mensal tem constante e representativa variação, dificultando uma boa previsão desse consumo, fica claro que a franquia subestimada em relação à média do consumo é mais econômica e deve ser utilizada, conforme já demonstrado nos subitens 4.2.3 e 4.2.4 da instrução precedente (fls. 305/306), transcritos nos subitens 3.9.4 e 3.9.5) do Relatório do Exmo. Sr. Ministro Lincloln Magalhães da Rocha (fls. 316/317).

4.1.3 Relataram, ainda, que uma 'redação maior que aquela estabelecida à época, ocasionaria a diminuição dos números de máquinas, o que seria suficiente para causar transtornos e dificuldades, principalmente para as Unidades Descentralizadas deste Instituto, tais como as Unidades de Conservação, os Postos de Controle e Fiscalização, os Escritórios Regionais, os Centros de Pesquisa etc.' (fls. 353/354).

4.1.3.1 Não se trata aqui de questionar as prioridades administrativas da Autarquia, lembrando que, nesse sentido, não há dados nem competência. Todavia, a proposta da XEROX (fls. 190/204) revela que era plenamente possível reduzir a franquia total contratada sem prejudicar qualquer unidade do IBAMA com a ausência de uma máquina reprográfica, bastando, para tal, aumentar a contratação de máquina de menor porte e, por conseguinte, de menor franquia individual, em detrimento de máquinas maiores.

4.1.3.2 Corroborando o acima exposto, citase o fato da troca de diversas máquinas por outras de menor porte, ocorrida em maio de

1995, de acordo com o Ofício nº 056/95 — DEPAD (fl. 212/213), após os questionamentos efetuados pela Auditoria.

4.1.3.3 A partir do 'Demonstrativo da Triagem de Cópias (ff. 353), e considerando a proposta da XEROX (fls. 190/204) elaborou-se a Tabela A, de fl. 421, a preços de dezembro de 1993 (*época da proposta*), a qual comprova que a franquia ideal era cerca de 628.000 cópias, analisando-se os consumos mensais para todo o exercício de 1994, e não para apenas determinados meses.

4.1.4 Foi ainda indicado que 'não se deve, após o conhecimento dos números reais, cobrar do administrador coincidência absoluta entre a quantidade de cópias contratadas e o número efetivamente executado. Deve-se, antes, perquirir as razões que o levaram a adotar o procedimento eleito dentro do mais reto princípio da discricionariedade, optando, dentre as formas legais existentes, entre a mais oportuna e conveniente' (fl. 354).

4.1.4.1 No entanto, não só as possibilidades financeiras ora apontadas foram todas extraídas da análise da proposta da XEROX à licitação, e portanto previsíveis, como também não de conhecimento notório as sazonalidades de ingressos financeiros e de volume de trabalho e produção da administração pública. Os dados de julho a dezembro de 1993 (fl. 353), cuja média foi utilizada para a fixação da franquia inicial, já indicavam a intensa variação do consumo. Deve-se lembrar mais uma vez que o contrato firmado previa a possibilidade de alteração de máquinas a qualquer tempo.

4.1.4.2 A simples comparação do custo por cópia da franquia e da cópia extra (subitem 4.1.2.3) já indicava as conclusões aqui apresentadas. Além disso, uma simulação, nos moldes da Tabela B, de fl. 422, podia e devia ter sido efetuada. Essa tabela demonstra que, a partir dos dados do consumo de julho a dezembro de 1993 (fl. 353) e de acordo com a proposta da XEROX, a previsão ideal da franquia inicial a ser contratada para 1994 seria de cerca de 640.000 cópias, estimativa esta bem próxima da franquia ótima para 1994, obtida *a posteriori*, de cerca de 628.000 cópias (subitem 4.1.3.3 retro).

4.1.4.3 Dessa forma, infere-se que o prejuízo decorrente da falta de planejamento da administração, inclusive quanto à ausência de análise crítica da proposta da XEROX, efetivamente existiu. A partir da Tabela C, de fl. 423, estimou-se que, se a franquia contratada tivesse sido de 640.000 cópias para todo o exercício de 1994 (subitem 4.1.4.2 supra), em vez de Administração ter contratado as franquias indicadas no Quadro IV de fl. 184, ter-se-ia economizado, somente no exercício de 1994, no mínimo, CR\$ 6.137.643,70, a preços de dezembro de 1993, quantia equivalente a R\$ 30.197,53, valor monetariamente corrigido até a presente data.

4.1.5 Na seqüência, os Recorrentes citaram segmentos de textos doutrinários, alternados, com argumentos já expostos na peça recursal, os quais serão a seguir comentados.

4.1.5.1 O excerto da obra do Professor Ruy Remy Rech (fls. 354/355) diz respeito ao 'Controle da Legitimidade da Defesa Pública' e aborda conceitos por demais genéricos e pouco aplicáveis à situação em tela.

4.1.5.2 Quanto às colocações doutrinárias do Exmo. Ministro-Presidente do TCU, Homero Santos, e de Márcia Filomena de Oliveira Mata a respeito do exame e do princípio da economicidade (fl. 356), crê-se que tais ponderações se coadunam com as análises promovidas pela equipe de auditoria, acatadas pelo Tribunal e aqui complementadas, visto que as avaliações realizadas foram amplas, profundas e específicas para o caso em tela, tendo sido demonstrado que a relação custo/benefício foi comprometida, pois poderia ter adquirido os mesmos serviços, sem qualquer restrição, a um menor custo.

4.1.5.3 Do mesmo texto de autoria do Presidente desta Corte, cujo trecho foi transcrito pelos Recorrentes, um outro segmento (que, por sua vez, cita a referida Autora) colabora para a melhor compreensão da matéria:

'Assinala a esse respeito Márcia Filomena de Oliveira Mata que ao falarmos 'em economicidade, estamos buscando estabelecer critérios de avaliação para o desempenho da atividade estatal, que vincula o Poder Público num compromisso não destituído de força impositiva, mas com objetivos possíveis de se-

rem avaliados de maneira concreta. *Isto não significa destituir a Administração Pública de seu poder de optar pela escolha mais conveniente ou oportuna, mas criar parâmetros, impondo maior firmeza na construção abstrata dos princípios constitucionais.* Precisamos visualizar o Estado como sujeito portador de deveres frente às normas constitucionais vigentes. Para exercer as competências estabelecidas pelo ordenamento jurídico, o Poder Público foi dotado de direito, que correspondem a responsabilidades.'

Destarte, *o princípio da economicidade tem sua utilização priorizada nos exames, por exemplo, dos contratos e convênios celebrados pela Administração Pública, quando devem ser avaliados os resultados obtidos, de acordo com as finalidades previamente pactuadas, bem como o emprego racional dos recursos públicos naqueles fins'* (Atuação do Tribunal de Contas da União — Relacionamento dos Controles Externo e Interno, in Revista do Tribunal de Contas da União no 66, pp. 21/22 — grifos nossos).

4.1.6 Finalmente, indicaram os Responsáveis *'que essa Colenda Corte de Contas, através da Ata nº 37/84 fixou entendimento diverso do julgamento imputado ao administrador no caso em tela'* (fl. 357). Entretanto, não especificaram qual deliberação nem, tampouco, estabeleceram as relações e analogias entre o suposto precedente e os fatos aqui discutidos, tornando impossível qualquer avaliação a respeito.

4.2 Da peça apresentada pelo Sr. Simão Marrul Filho (fls. 465/468), destaca-se o argumento contido nos itens 9, 12 e 13 (fls. 366/367) do arrazoado desse Responsável, visto que os demais já foram discutidos nos subitens 4.1.5 acima.

4.2.1. Tal argumento indica que o Recorrente foi exonerado em 13.04.94 e, por conseguinte, sua gestão somente abrangem 3 meses da execução do contrato. Apontou também que *'nos meses de janeiro e fevereiro de 1994, ainda que se verifique que o número de cópias efetivamente executadas foi menor que o contratado, tal fato não pode ser interpretado de per si, referindo-se aos ensinamentos doutrinários tratados no subitem 4.1.5.2 retro.*

4.2.2. Entende-se que o argumento acima relatado não procede, já que a licitação foi realizada e o contrato foi celebrado sob sua gestão, cabendo-lhe, também, a responsabilidade pela gênese dos problemas aqui apontados, os quais se manifestaram desde o momento inicial da execução do contrato, quando elevou-se a franquia contratada (Quadro IV, fl. 184) em relação à franquia de 719.000 cópias (fl. 353), inicialmente prevista pela Administração.

4.2.3. Quanto à consideração da análise restringir-se a apenas determinados meses, cabe lembrar que no subitem 4.1.3.3 supra e na Tabela A (fl. 421) avaliou-se a execução do contrato para todo o exercício de 1994, e ainda que a constante e representativa variação no consumo podia ser inferida a partir de julho de 1993 e durante os exercícios de 1994, 1995 e 1996. De fato, tal variação já devia ter se manifestado antes, mas, não há dados para evidenciá-la.

4.2.4. Cabe ressaltar que esse Recorrente, pela condição de ex-Presidente da Entidade, aproveitará o argumento trazido pela Sra. Nilde Lago Pinheiro, a seguir relatado e analisado nos subitens 4.3 a 4.3.2.9.1.

4.3. Já a Sra. Nilde Lago Pinheiro alegou que não teria responsabilidade no caso, visto que sua posse no cargo de Presidente da Autarquia ocorreu em 14.04.94, posteriormente à celebração do contrato (fl. 372). Acrescentou que para o exercício de tal cargo é indispensável a delegação de competências, nos termos do Decreto-lei nº 200/67, 'não podendo, é certo, responder o administrador público pelos atos praticados pela autoridades delegadas' (fl. 373).

4.3.1. Quanto ao primeiro argumento, recorda-se que a falta imputada à ex-Gestora refere-se à execução do contrato, recapitulando que a franquia total contratada podia ser alterada a qualquer tempo.

4.3.2. Em relação à segunda justificativa, deve-se investigar a responsabilidade conjunta da autoridade delegante quanto aos atos praticados pela autoridade delegada.

4.3.2.1. O instituto da delegação de competência é previsto nos art. 11 e 12 do Decre-

to-lei nº 200/67, os quais foram regulamentados pelo Decreto nº 89.937, de 06.09.79, alterado pelos Decretos nºs 86.376, de 17.09.81, e 88.354, de 06.06.83.

4.3.2.2. Preliminarmente, cabe transcrever o seguinte trecho do Decreto nº 78, de 5 de abril de 1991, que aprova a estrutura regimental do IBAMA:

'Art. 24 ao Presidente incumbe:

I — administrar o IBAMA e movimentar seus recursos, autorizando despesas e ordenando os respectivos pagamentos;

II — representar o IBAMA em juízo ou fora dele, podendo delegar competência de suas atribuições;

(...).'

4.3.2.3 Em que pese o Recorrente não ter apresentado o expediente da referida delegação de competência, do fato de o Diretor de Administração e finanças ser também Ordenador de Despesas por Delegação supõe-se a efetiva formalização do ato de delegação para a celebração e execução de contratos.

4.3.2.4 Numa abordagem inicial, afastar-se-ia o argumento trazido pela ex-Presidente, vez que, a princípio, a delegação de competência não pressupõe a transferência completa da responsabilidade.

....."

4.3.2.4.1 Nesse sentido, apontamos o Voto do Exmo. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Relator do TC nº 625.232/95-0, do qual resultou a Decisão nº 437/96 — 2ª Câmara (Ato nº 42), cujo trecho cita-se a seguir:

...

25. Consoante salientou o ilustre Ministro aposentado Olavo Drumond '(...) em qualquer processo de delegação, remanesce a responsabilidade do nível delegante em relação aos atos do delegado, decorrentes da delegação (...)' — in Acórdão 26/93 — Plenário — Ata 10/93 (Processo TC nº 279.126/91-3).

26. Já o eminente Ministro Marco Vilaça, (...), citando o então Ministro-Relator Guido Mondim (ata nº 95/81, Anexo VI), refere que 'em Sessão de 15.12.91, o Colendo Plenário considerava que 'o delegante é responsável, solidariamente, com o delegado, apenas pela parcela cuja concessão não podia ignorar'

— in *Acórdão 31/93 — Plenário — Ata 14/93 (Processo TC nº 374.048/91-6)* (...)

27. Analisando-se matéria semelhante a esta, o Tribunal, acolhendo Voto da Ministra aposentada *Élvia L. Castello Branco*, decidiu imputar responsabilidade solidária ao ex-Gerente da Agência Ipanema — Rio de Janeiro, pertencente à CEF, por furto ocorrido na casa-forte, a despeito de o mesmo ter emitido ordem interna de serviço definindo as atribuições do Caixa-Executivo. No entanto, pelo fato de não ‘certificar-se do fiel cumprimento de suas determinações, o que propiciou condições favoráveis à ocorrência do efeito danoso’, coube-lhe ‘parte das responsabilidades no prejuízo, com fundamento no art. 159 do Código Civil e nas normas internas da empresa’ (in *decisão nº 199/92 — Ata nº 16/92 — Proceso TC nº 000.290/90-4*).

...”

4.3.2.4.2 *Todavia, entende-se que os casos acima exemplificados não são análogos ao aqui discutido, vez que naquele analisado no transcrito Voto, bem como nos citados em seus itens 26 e 27 ficou comprovado que o delegante, embora não tivesse praticado o ato, participou diretamente e tinha pleno conhecimento das gestões do delegado. Já aquele apontado no item 25 do mencionado Voto refere-se a convênio, tratando-se, portanto, de delegação de competência distinta daquela ora em questão.*

4.3.2.5 *A respeito da distribuição da responsabilidade entre delegante e delegado, cabe ter presente excertos do Voto do Exmo. Ministro aposentado do STF — Dr. Themístocles Cavalcanti, Relator do Mandato de Segurança nº 18.555 — DF, do qual resultou a Súmula nº 510 daquele Tribunal (in Referências da Súmula do STF; Noronha, Jardel e Martins, Odaléia; vol. 27, pp. 166/171), a seguir transcritos:*

‘No exercício da função delegada, quem exerce o faz em nome próprio ou em nome da autoridade que delega.

No ato da delegação, o poder delegante transfere também para o seu delegado a jurisdição próprias para conhecer do seu ato ou conserva.

Em outras palavras: o ato é de quem pratica ou continua vinculado à autoridade que delega.

.....(omissis).....

Transferida a competência, nenhuma reserva é feita à autoridade delegante, ficando o delegado responsável pela solução administrativa e a aplicação da lei.

Nem teria sentido transferir a função e reservar-se a responsabilidade pelo ato.

.....(omissis).....

Na delegação de funções (...) os fundamentos do ato, as razões de decidir pertencem à autoridade delegada.”

4.3.2.6. *Na linha do acima mencionado Voto, tem-se as seguintes posições doutrinárias:*

*‘A delegação de competência para a prática de atos administrativos de qualquer natureza exclui, da autoridade delegante, a autoria da prática de tais atos.’ (in *Delegação de Competência; Ferreira, Firmino; Revista de Direito Administrativo nº 91, pp. 420/423; Parecer do Subprocurador-Geral de República “emitido no Mandado de Segurança nº 54.504 impetrado ao Tribunal Federal*).*

*‘Na relação entre um e outro, o ato do delegado é da responsabilidade pessoal deste, e não do delegante, salvo na delegação de assinatura, como adiante se verá’ (in *Da Delegação Administrativa; Pondé, Lafayette; Revista de Direito Administrativo nº 140, pp. 1/15 — grifo no original*).*

4.3.2.7. *Finalmente, faz-se referência ao Parecer do Ilustre ex-Procurador-Geral desta Casa — Dr. Francisco de Salles Mourão Branco exarado no TC nº 015.989/87-9 (consulta sobre procedimentos adotados ante delegação de competência) segmento abaixo reproduz-se (in verbis):*

‘15. Por oportuno ressaltar o princípio consagrado na Sessão de 15.12.81 (cf. proc. TC-20.511/79, Anexo VI da Ata nº 95/81), pelo qual não padece dúvida de que ‘por força da delegação e seu ato formal’, o ordenador de despesa, no exercício, é a autoridade delegada responsável perante este Tribunal, nos termos do art. 80 do Decreto-lei nº 200/67. É este agente quem se sujeita à tomada de contas, consoante o que estatui a mesma Lei da

Reforma Administrativa, em seu art. 81. Uma vez inscrito, pelos órgãos de contabilidade, como responsável, 'porque ordenador das despesas feitas', só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas, nos precisos termos do citado art. 80 e do art. 34, inciso I, do Decreto-lei nº 199/67. Daí decorre que o delegante somente será responsabilizado quando houver avocado o caso, na forma permitida desde o Decreto nº 86.377, editado ulteriormente ao entendimento firmado neste Tribunal sobre o assunto (cf. v. decisão de 03.07.80), ou, como salientado na assentada de 15.12.81, quando ocorrer responsabilidade solidária com o delegado na hipótese, ali acenada, de 'parcela cuja concessão não podia ignorar.'

4.3.2.8. Como se vê, não remanesce a responsabilidade do delegante quanto aos atos praticados pelo delegado, salvo pela 'parcela cuja concessão não podia ignorar', ou seja, exceto pela responsabilidade advinda da supervisão dos atos dos subordinados inerentes ao controle e ao poder hierárquico. Nesse sentido, complementa Lafayette Pondé;

'Na relação que se estabelece entre delegante e delegado enquanto dura a delegação, o primeiro exerce sobre o segundo um poder de controle, quando com essa relação coincide uma relação hierárquica. Esse controle é inerente ao poder hierárquico é a ele aplicam-se os princípios que regem este poder' (op. cit.).

4.3.2.8.1 Assim, o que se tem de avaliar é quais atos dos subordinados devem obrigatoriamente ser supervisionado e controlados pelo superior hierárquico, visto que se tal supervisão fosse irrestrita, a delegação de competência perderia, por completo, seu sentido. Essa avaliação somente pode ser realizada caso a caso, levando-se em conta aspectos de materialidade, amplitude e diversidade das funções do órgão, grau de proximidade do ato com suas atividades-fim, dentre outros inerentes à especificidade de cada caso.

4.3.2.8.2. Cumpre frisar que a isenção de responsabilidade do delegante pelos atos praticados pelo delegado nunca pode ser to-

mada como regra geral, de forma absoluta, devendo sempre ser ponderada e relativizada em cada caso concreto.

4.3.2.9. Quanto à questão em tela, crê-se que a obrigação quanto à estimativa do consumo de cópias, à análise financeira do contrato de locação de máquinas reprográficas e ao acompanhamento de sua execução deve ficar restrita aos cargos diretamente relacionados com a aludida contratação, principalmente devido ao cunho eminente administrativo dos atos questionados.

4.3.2.9.1 Certamente, se fosse exigido que a supervisão do Presidente do IBAMA abrangesse tais atos (e outros análogos), sua gestão seria dispersa, afetando a eficácia da Entidade quanto às suas finalidades regimentais, esta, sem dúvida, responsabilidade de seu Dirigente máximo.

4.4. Com relação ao Sr. Humberto Cavalcante Lacerda (fl. 403), os argumentos trazidos são idênticos àqueles analisados nos subitens 4.1 e 4.1.6.

5. Finalmente, considerando que as deliberações contidas no Acórdão nº 183/96 — Plenário (fls. 327/328), bem como aquelas que vierem a decorrer da presente Pedido de Reexame, influenciarão as Prestações de Contas referentes aos exercícios de 1994 e de 1995, propõe-se que, após o julgamento deste Pedido, estes autos devam ser juntados à Prestação de Contas da Autarquia relativa ao exercício de 1994 (TC nº 006.992/95-1).

6. Ante todo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, nos termos dos arts. 31 e 48, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, que:

a) sejam conhecidos os Pedidos de Reexame do Acórdão nº 183/96 — Plenário, impetrados pela Sra. Nilde Lago Pinheiro e pelos Srs. Simão Marrul Filho, Eloísio Jorge Victor, Sérgio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda;

b) seja dado provimento aos Pedidos de Reexame relativos à Sra. Nilde Lago Pinheiro e ao Sr. Simão Marrul Filho;

c) seja negado provimento aos Pedidos de Reexame referentes aos Srs. Eloísio Jorge Victor, Sérgio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda;

d) seja alterada a redação do subitem 8.1 do Acórdão nº 183/96 — Plenário, de forma a eximir a responsabilidade da Sra. Nilde Lago Pinheiro e do Sr. Simão Marrul Filho pelo referido ato de gestão antieconômico, bem como excluir a multa anteriormente aplicada a esses ex-Presidentes;

e) sejam estes autos juntados à Prestação de Contas do IBAMA referente ao exercício de 1994 (TC nº 006.992/95-1).”

6. A Diretora da 2ª DT da 10ª SECEX manifestou-se de acordo com as propostas de encaminhamento do Analista, propondo o encaminhamento dos autos ao Ministério Público, na forma regimental (fl. 424).

7. Em parecer de fls. 425/427, o então titular da 10ª SECEX manifestou concordância com o posicionamento do Analista e da Diretora quanto ao conhecimento dos recursos, bem como quanto à não-responsabilização dos ex-Presidentes da entidade, Sra. Nilde do Lago Pinheiro e Sr. Simão Marrul Filho, pelos atos praticados por seus subordinados, em decorrência de delegação de competência, que, por sua natureza, refogem à esfera de competência dos dirigentes máximos da autarquia.

8. Dissente, entretanto, aquele Dirigente, do posicionamento da instrução precedente quanto à manutenção da multa aplicada aos demais responsáveis, por entender que o nível de acuidade que norteou os trabalhos das instâncias técnicas do TCU não seria exigível do “administrador médio, dada a materialidade do objeto contratado”, ponderando, ainda, que a pequena magnitude da deseconomia detectada, cerca de R\$ 30.000,00 ao longo de um exercício, não justificaria a realização de análises em níveis tão aprofundados como sugerido pela instrução, o que, em sua opinião, demandaria novos custos para a entidade, seja com a contratação de um especialista, seja com o tempo extra gasto pelo próprio administrador ou por sua equipe.

9. Conclui, aquele, afirmando entender que, no presente caso, “não se configurou a existência de ato de gestão antieconômico, não subsistindo, por conseguinte, os motivos ensejadores da multa aplicada aos recorrentes.”

Parecer do Ministério Público.

10. O representante do Ministério Público, Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues, em parecer de fls. 428/429 posicionou-se favoravelmente às propostas de encaminhamento do Analista, corroboradas pela Diretoria da 2ª DT, por entender que não havia complexidade de ordem técnica que impedisse ou dificultasse a identificação, no contrato da entidade com a empresa Xerox do Brasil Ltda., da quantidade ótima de cópias a serem franqueadas, de forma a proporcionar o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

11. Acrescentou, ainda, entendimento de que “no presente caso, o dever de diligência não foi observado, pois não se efetuou um planejamento para dimensionar a franquia ótima a ser contratada. Ademais, verificou-se que, após decorrido apenas um mês da assinatura do contrato, a franquia estipulada, que já era excessiva, foi aumentada — de 749.000 cópias para 761.000 — sem que houvesse nenhum motivo para justificar esse incremento, pois em janeiro a tiragem situou-se em 613.390 cópias.”

12. Concluiu, aquele membro do Ministério Público, manifestando-se de acordo com a proposta consignada à fl. 420, por entender que permanecem os motivos ensejadores da condenação, pois a antieconomicidade dos atos é evidente e poderia haver sido evitada pelos agentes públicos.

VOTO

O presente processo é um exemplo concreto de como a atividade fiscalizadora do Tribunal, definida em foro constitucional, pode e deve ir além dos limites estreitos da legalidade.

2. Por meio de análises técnicas e bem fundamentadas, restou demonstrado nos autos a prática de ato de gestão antieconômico que ensejou a aplicação, aos gestores, da multa de que trata o artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, por meio do Acórdão nº 183/96-Plenário.

3. Os argumentos constantes dos recursos interpostos pelos responsáveis Nilde Lago Pinheiro e Simão Marrul Filho, ex-presidentes

do IBAMA, lograram, em meu entendimento, demonstrar a ausência de responsabilidade desses gestores pelos atos maculados pela antieconomicidade, tendo em vista que, se exigido dos dirigentes máximos da entidade que sua atividade de supervisão alcançasse tal profundidade, perderia a razão de ser o instituto da delegação de competência.

4. De outro lado, os demais gestores, Eloísio Jorge Victer, Roberto Sérgio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda, responsáveis, por delegação de competência, pela administração financeira da entidade, não lograram demonstrar, nesta instância recursal, a economicidade dos atos questionados pelo TCU, conforme minuciosa instrução elaborada pelo Analista designado pela 10ª SECEX, transcrita em meu Relatório, que teve, de sua chefia imediata e do representante do Ministério Público, pareceres favoráveis.

5. Ressalte-se, ademais, que o Acórdão ora recorrido vem sendo utilizado pelo Instituto Serzedello Corrêa em seus cursos de formação para candidatos ao cargo de Analista de Finanças e Controle Externo, área-fim, como exemplo concreto do exercício, pelo Tribunal, de seu poder de sanção a prática antieconômicas dos gestores públicos. Tal fato, por si só, não motivaria a manutenção da decisão atacada, mas, aliado aos argumentos supra, vem reforçar minha convicção quando à inoportunidade da pretendida reforma.

6. Entendo, por derradeiro, que a deliberação em tela, ao punir o desperdício de recursos, vai ao encontro da promoção da qualidade no serviço público como meta a ser permanentemente perseguida pelo Tribunal, como já asseverei em outras ocasiões.

Ante o exposto, com as vênias de estilo por dissentir do posicionamento do então Secretário da 10ª SECEX. Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

Sala das Sessões, em 13 de maio de 1998

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator

Processo nº TC-005.147/98-6

Pedido de Reexame

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos contra o Acórdão nº 183/96 — Plenário, que

aplicou multa aos Srs. Simão Marrul Filho, Nilde Lago Pinheiro, Eloísio Jorge Victer, Sergio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda, em virtude de ato de gestão antieconômico na execução do Contrato nº 018/94.

O Ministério Público concorda com a unidade técnica quanto à impossibilidade de imputar responsabilidade pelo ato aos dirigentes principais, Sra. Nilde Lago Pinheiro e Sr. Simão Marrul Filho, pois a questão abordada cinge-se à esfera de atuação das instâncias inferiores, no uso da competência delegada. Assim, deve ter dado provimento aos recursos desses responsáveis.

Quanto aos demais recorrentes, a unidade técnica apresenta posições divergentes. Enquanto o Sr. Analista, com a anuência da Sra. Diretora, posiciona-se pelo improvimento dos recursos interpostos, mantendo-se a multa (fls. 410/24), o Sr. Secretário de Controle Externo é baseado, em síntese, nos seguintes argumentos:

— “a relação custo/benefício neste caso aponta a desnecessidade de realização de análise da proposta em nível exigido pela instrução”;

— “a consecução de estudos com o grau de complexidade ora tratado implicaria novos custos para a Entidade, seja com a contratação de um especialista, seja com o tempo gasto pelo próprio administrador”;

— “não se pode esperar que o administrador público brasileiro possa ser um otimizador sistemático de decisões”.

De início, verifica-se que os prejuízos financeiros advindos da ausência de planejamento não são desprezíveis. Conforme apurou a instrução técnica, caso fosse contratada a franquia ótima indicada pelos dados disponíveis (640.000 cópias), teria sido obtida, somente no exercício de 1994, economia no valor de, aproximadamente, R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). Isso, sem considerar a possibilidade de promover-se adaptações na quantidade franqueada durante o ano.

A definição da franquia mais econômica para a Entidade também não demandava cálculos intrincados ou que somente pudessem ser obtidos por especialistas. Com efeito, o

método utilizado pelo Sr. Analista não apresenta nenhuma sofisticação, pois foram definidas diversas combinações possíveis de máquinas, proporcionando uma seqüência crescente de cópias franqueadas e seu respectivo custo. A seguir, foi calculado quanto seria gasto em cada uma dessas situações, em função das quantidades mensais efetivamente consumidas, observadas no período que antecedeu o referido contrato. O menor valor apurado indicou a melhor opção (vide tabela à fl. 422).

Vê-se, portanto, que não havia dificuldade de ordem técnica que impedisse ou dificultasse a obtenção da quantidade ótima a ser franqueada.

Por fim, entende o Ministério Público que o administrador, seja público ou de empresas, deve nortear sua atuação de molde a procurar obter economia dos recursos geridos, atuando com diligência no exercício de suas funções. No presente caso, o dever de diligência não foi observado, pois não foi efetuado um planejamento para dimensionar a franquia ótima a ser contratada. Ademais, verificou-se que, após decorrido apenas um mês da assinatura do contrato, a franquia estipulada, que já era excessiva, foi aumentada — de 749.000 cópias para 761.000 — sem que houvesse nenhum motivo para justificar esse incremento, pois em janeiro a tiragem situou-se em 613.390 cópias.

Portanto, entende o Ministério Público que permanecem os motivos ensejadores da condenação, pois a antieconomicidade dos atos é evidente e podia ter sido evitada pelos agentes públicos. Assim, este Órgão opina pelo conhecimento dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Eloísio Jorge Victor, Sergio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda, para, no mérito, negar-se-lhes provimento.

Ante o exposto, o Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta consignada à fl. 420.

Brasília-DF, 10 de novembro de 1997.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Subprocurador-Geral

ACÓRDÃO Nº 066/98 — TCU — Plenário

1. Processo nº TC-005.147/95-6

2. Classe de Assunto: I — Pedido de Reexame.

3. Recorrentes: Nilda Lago Pinheiro, Simão Marrul Filho, Eloísio Jorge Victor, Roberto Sérgio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda.

4. Unidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues.

7. Unidade Técnica 10ª SECEX.

8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada pela Secretaria de Auditoria e Inspeções — SAUDI no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, na área de licitações e contratos, em que se examina Pedidos de Reexame interposto por Nilda Lago Pinheiro, Simão Marrul Filho, Eloísio Jorge Victor, Roberto Sérgio Studart Wiemer e Humberto Cavalcante Lacerda contra Acórdão desta Corte.

Considerando que em Sessão de 30.10.96, o Plenário do TCU prolatou o Acórdão nº 183/96 que, ao rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis supramencionados, aplicou-lhes, individualmente, a multa de que trata o artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, no valor de 3.975,00 (três mil, novecentos e setenta e cinco reais) pela prática de ato de gestão antieconômico consistente no superdimensionamento da capacidade contratada de equipamentos reprográficos, com a consequente subutilização desses, ensejando o pagamento por serviços além dos necessários ao regular funcionamento da entidade;

Considerando que, devidamente notificados, os responsáveis apresentaram, tempestivamente, Pedidos de Reexame do referido Acórdão;

Considerando que os argumentos apresentados pelos recorrentes Nilda Lago Pinheiro e Simão Marrul Filho, Presidentes da entidade nos períodos de 04.08.93 a 13.04.94 e 14.04.94 a 21.02.95, respectivamente, lograram demonstrar a inexistência de responsabi-

lidade desses agentes pelo ato de gestão considerado antieconômico pelo Tribunal, conforme análise constante do Relatório e Voto que precedem este Acórdão;

Considerando que os argumentos apresentados pelos recorrentes Eloísio Jorge Victer, Chefe do Departamento de Administração e Serviços no período de 05.11.91 a 25.08.95; Humberto Cavalcante Lacerda e Roberto Sérgio Studart Wiemer, Diretores de Administração e Finanças e Ordenadores de Despesa por Delegação nos períodos de 01.01.94 a 28.04.94 e 29.04.94 a 19.04.95, respectivamente, não lograram demonstrar a economicidade do ato de gestão supracitado, conforme análise constante do Relatório e Voto que precedem este Acórdão;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:

8.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos recorrentes em epígrafe ao Acórdão nº 183/96 — Plenário, com fulcro no artigo 48 da Lei nº 8.443/92, c/c o parágrafo único do artigo 32 e artigo 33, ambos da mesma lei;

8.2. dar provimento aos Pedidos de Reexame interpostos por Nilde Lago Pinheiro e Simão Marrul Filho, reformando o subitem 8.1 do referido Acórdão para retirar-lhe a responsabilidade pelo ato de gestão antieconômico

de que tratam os autos, deixando de lhes aplicar, conseqüentemente, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92;

8.3. negar provimento aos Pedidos de Reexame interpostos por Eloísio Jorge Victer, Humberto Cavalcante Lacerda e Roberto Sérgio Studart Wiemer, mantendo, com relação a eles, os exatos termos do Acórdão recorrido;

8.4. determinar a juntada do presente processo ao TC-006.992/95-1, referente à Prestação de Contas do IBAMA do exercício de 1994, para exame em conjunto e confronto;

8.5. determinar o envio de cópia do presente Acórdão, bem do Relatório e Voto que o fundamentam aos recorrentes, para ciência.

9. Ata nº 17/98 — Plenário

10. Data da Sessão: 13/05/98 — Ordinária

11. Especificação *do quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (na Presidência), Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Relator), Valmir Campelo e os Ministros Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

11.2. Ministro que alegou impedimento: Benjamin Zymler

IRAM SARAIVA

na Presidência

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator