

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

Número do Acórdão
ACÓRDÃO 2438/2009 - PLENÁRIO

Relator
BENJAMIN ZYMLER

Processo
013.371/2007-3
Tipo de processo
REPRESENTAÇÃO (REPR)

Data da sessão
14/10/2009

Número da ata
42/2009

Interessado / Resposável / Recorrente
3. Órgãos: Câmara dos Deputados

Entidade
Câmara dos Deputados

Representante do Ministério Público
não atuou

Unidade Técnica
3ª SECEX

Representante Legal
não há

Sumário
REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. GESTÃO DE APARTAMENTOS FUNCIONAIS POSTOS SOB ADMINISTRAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca de indícios de irregularidades na gestão dos apartamentos funcionais postos sob a administração da Câmara dos Deputados

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

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

9.1 conhecer da presente Representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237 do RITCU c/c artigo 132, inciso I, da Resolução TCU nº 191/2006, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 determinar à Câmara dos Deputados que:

9.2.1 informe, nas contas do exercício de 2009, a respeito da devolução dos imóveis irregularmente ocupados pelos ex-parlamentares Chico Abreu, Jusmari Oliveira e Water Brito Neto;

9.2.2 a partir do atual exercício, passe a relatar nas tomadas de contas as situações que configurem uso irregular de imóveis funcionais e as medidas adotadas para regularização da ocupação;

9.3 recomendar à Câmara dos Deputados que formalize uma política de gestão das residências oficiais destinadas a servir de moradia dos parlamentares que não contemple a realização de vultosos gastos de manutenção e reforma de imóveis funcionais ociosos simultaneamente com a realização de elevadas despesas de pagamento de auxílio-moradia, de modo a atender, além do interesse da administração, os princípios da economicidade, razoabilidade e interesse público;

9.4 determinar ao Controle Interno da Câmara dos Deputados que informe, oportunamente, nas contas do órgão, as providências adotadas para o cumprimento das determinações do item 9.2 supra;

9.5 remeter ao representante e à Câmara dos Deputados cópia da presente deliberação, acompanhada de cópias do Relatório e Voto que a fundamentarem;

9.6. juntar a presente representação às contas da Câmara dos Deputados do exercício de 2009 para exame em conjunto e em confronto.

Relatório

p> Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), por intermédio do d. Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, com fundamento no artigo 62, inciso I, do RITCU c/c os artigos 81, inciso I, e 82 da Lei nº 8.443/92.

2. Reproduzo, a seguir, a instrução elaborada no âmbito da 3ª Secretaria de Controle Externo (3ª SECEX), verbis (fls. 180/183):

“Tratam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, para que fosse avaliada a gestão dos apartamentos funcionais postos sob a administração da Câmara dos Deputados, mediante a realização de auditoria operacional e patrimonial na Casa Parlamentar (fls. 1/4).

2. Na referida peça encaminhada, aquela Procuradoria noticia, com base em diversas matérias jornalísticas publicadas a partir de 2001, a utilização indevida de alguns imóveis e,

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

principalmente, a ocorrência de desperdício de recursos públicos devido à realização de vultosos gastos de manutenção em imóveis ociosos destinados à moradia dos deputados.

3. Conhecida a documentação como Representação, nos termos do art. 237 do RITCU, o Ministro-Relator Benjamin Zymler, admitindo que o ilustre Procurador não é legitimado a solicitar auditoria, autorizou a realização de medidas preliminares propostas por esta Secretaria em instruções anteriores (fls. 19/20, 22 e 147).

4. Nessa linha, foram promovidas diligências à Direção-Geral da Câmara dos Deputados, pelos Ofícios n.º 559/2007/Secex-3 e 1734/2008/Secex-3, visando à obtenção das seguintes informações (fls. 134 e 150):

- a) se existem estudos ou proposta de alienação dos imóveis funcionais dessa Casa legislativa;
- b) qual o quantitativo de imóveis funcionais para uso dos deputados, bem como quantos estão sendo utilizados;
- c) parlamentares que não utilizam apartamentos funcionais e recebem auxílio-moradia, evidenciando os valores pagos por parlamentar;
- d) os valores executados com obras de manutenção e reforma de imóveis funcionais a partir de 2004;
- e) o rol dos ocupantes não-parlamentares;
- f) o custo médio de conservação de cada apartamento funcional;
- g) a situação das obras em andamento.

5. A resposta às diligências foram encaminhadas pelos Ofícios n. 3628/2007/GP, de 5/12/2007, e n. 135/2009/GP, de 3/2/2009 (fls. 62 e 151), tendo a Coordenação de Habitação da Câmara prestado as seguintes informações, no essencial:

- não existe estudo conclusivo sobre o propósito de alienar os imóveis funcionais;
- a Câmara possui 432 (quatrocentos e trinta e dois) apartamentos funcionais de uso exclusivo dos senhores parlamentares. Desse total, 239 estão ocupados, 96 estão sendo reformados e 97 estão vagos aguardando reforma;
- os imóveis estão localizados na SQN 302 – blocos A, B, C, D, E, G, H e I; SQN 202 – blocos I, J, K e L; SQS 111 – blocos G e I; e SQS 311 – blocos A, B e I;
- o auxílio-moradia é de R\$ 3000,00 (três mil reais), valor ressarcido ao parlamentar nas modalidades espécie e reembolso. Na primeira, o parlamentar não precisa comprovar a despesa realizada e desconta-se do valor o percentual de 27,5% a título de IR, creditando-se a diferença na conta do beneficiário no último dia do mês. Em dezembro de 2008 havia 160 deputados beneficiados nessa modalidade, totalizando o montante de R\$ 472.200,00.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

Na modalidade reembolso, o parlamentar apresenta comprovação dos gastos realizados com moradia e após a apresentação da nota fiscal de serviço de hospedagem ou recibo de aluguel faz-se o ressarcimento na sua integralidade. Em dezembro de 2008, 110 deputados receberam auxílio-moradia por reembolso, totalizando R\$ 325.978,12.

- no período de 2004/2008 o valor histórico gasto com reforma e manutenção dos imóveis funcionais chega a cerca de R\$ 33,6 milhões, incluídos os gastos com a aquisição de móveis e eletrodomésticos. No Orçamento de 2009, consta o montante de R\$ 31 milhões para tal fim (fl. Xx);

- em 22/1/2009, três ex-deputados - Chico Abreu, Jusmari Oliveira e Water Brito Neto - estariam ocupando irregularmente imóveis funcionais, contrariando o Ato da Mesa 61/85, que disciplina a ocupação de imóveis funcionais. De acordo com esse dispositivo foram instaurados os procedimentos n.ºs 101549/2009, 101550/2009 e expedido o Ofício 017/2009-COHAB, tendo por objetivo a devolução dos imóveis pelo ocupantes irregulares;

- estão sendo finalizadas as reformas dos imóveis localizados na SQN 302, blocos F, G, H e I, e iniciadas as reformas dos imóveis dos blocos A, B, C, D e E do mesmo bloco.

Análise

6. Dois são os fatos mencionados pelo representante: o uso irregular de imóveis funcionais e a falta de economicidade no emprego de recursos públicos para conservação e reforma de imóveis ociosos.

7. Quanto ao primeiro, tem-se que a permissão de uso dos imóveis funcionais tem natureza precária, não gera direito subjetivo de ocupação aos usuários. Desse modo, conforme informado, o ato da Mesa n.º 61, de 1985, prevê que o parlamentar que deixar de exercer o mandato deverá devolver o imóvel funcional à Câmara dentro de 30 dias, sob pena de ser considerado em esbulho possessório. Se o imóvel não for devolvido no prazo legal, deverão ser adotadas medidas administrativas e judiciais, caso necessário, para a reintegração de posse do imóvel, de acordo com o dispositivo mencionado.

8. Verifica-se nas informações prestadas, que a 4ª Secretaria, órgão responsável pela administração dos imóveis, foi cientificada pela Coordenação de Habitação da Casa de que três ex-parlamentares ocupavam irregularmente os imóveis funcionais. Esse é o passo inicial do rito procedimental para obter a devolução do imóvel, consoante a regra que rege a sua cessão. Constata-se, também, que foram instaurados dois processos administrativos para regularizar a situação. Então, sob o ponto de vista do normativo que rege o uso dos imóveis funcionais, vê-se que estão sendo adotadas as providências necessárias à reintegração de posse daqueles ocupados indevidamente.

9. Não obstante, seria oportuno determinar à Câmara dos Deputados que informe nas contas do exercício de 2009 a respeito da desocupação dos três imóveis em comento, bem como, passe a relatar nas contas as situações que configurarem uso irregular de imóveis funcionais e as medidas adotadas para regularização da situação.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

10. Relativo ao outro fato, faz-se necessário tecer alguns comentários. A cessão de imóveis funcionais é uma política de Estado, os imóveis pertencem à União que os disponibiliza aos três poderes. Assim, enquanto afetados à Câmara dos Deputados são bens de uso especial destinados a servir de moradia dos deputados durante o exercício do mandato. Como parte do patrimônio público, deve a Câmara zelar pela sua conservação, daí decorre a necessidade de realização dos gastos apontados pelas reportagens, que de forma isolada não deve causar estranheza, por ser uma obrigação estatal oferecer imóvel em boas condições aos agentes políticos do três poderes e a servidores de alto escalão.

11. A distorção ocorre quando se verifica um percentual significativo de imóveis ociosos, cerca de 45%, conforme informado, ou seja, gastos vêm sendo realizados para manter imóveis que não estão servindo à finalidade da sua construção ou aquisição. Aprofunda-se a distorção, quando ao mesmo tempo é pago auxílio-moradia aos cerca de 270 parlamentares que optaram por não ocupar os imóveis funcionais (dados de dezembro/2008). Dada situação ofende o princípio da economicidade que precisa ser observado por toda a administração pública.

12. Além da constatação da situação danosa relatada pela representação, importa perquirir as causas que levaram ao atual quadro, para que este Tribunal possa oferecer um melhor posicionamento. As reportagens acostadas dão indícios de que a ociosidade dos imóveis decorreria, principalmente, da falta de condições de habitação e/ou da inadequação de tamanho dos imóveis. Nesse ponto, faz-se relevante trazer à colação notícia divulgada por informe da Agência Câmara divulgada no Portal da Câmara dos Deputados, de 7/4/2009 (fl. 178):

‘A Câmara pretende, nos próximos dois anos, aumentar de 432 para 528 o número de apartamentos funcionais. Com essa medida, a Casa poderá extinguir o auxílio-moradia, que consome R\$ 13 milhões por ano do orçamento. A intenção é transformar apartamentos funcionais de três e quatro quartos em duas unidades de dois quartos. O 4º secretário, deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP), informou que a previsão de gastos com a reforma dos apartamentos é de R\$ 150 milhões. O valor inclui a transformação desses apartamentos, as reformas que já estão em andamento e as que serão feitas em outros imóveis funcionais, totalizando 18 edifícios. A decisão foi anunciada hoje pelo presidente Michel Temer, logo após reunião da Mesa.

Atualmente, o pagamento do auxílio-moradia é de R\$ 3 mil para os deputados que não ocupam apartamentos funcionais (cerca de 40% dos 513).’

13. Essa informação é convergente com os esclarecimentos prestados pela Câmara, que dão conta da finalização da reforma dos blocos F, G, H e I localizados na SQN 302, objeto da concorrência 01/07, e do início das obras de reforma dos blocos A, B, C, D e E da mesma quadra, objeto do contrato 2008/270, celebrado em 31/12/2008 com a Valenge Construtora e Incorporadora (fl. 179).

14. A adoção dessa medida, caso se concretize, trará como vantagens a acentuada redução de gastos com manutenção dos imóveis funcionais, a disponibilidade total das unidades e o fim

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

do auxílio-moradia, que teve por motivo de criação suprir a falta de imóvel funcional. Pode-se questionar, no entanto, os elevados gastos que deverão ser realizados com a reforma, mas não se deve olvidar que os recursos despendidos serão amortizados ao longo dos anos pela extinção do auxílio-moradia, que hoje consome aproximadamente R\$ 13 milhões/ano.

15. Cabe ressaltar, entretanto, que nada adiantará, se os imóveis não tiverem um alto índice de ocupação pelos senhores deputados e não for restringido o pagamento de auxílio-moradia a situações excepcionalíssimas.

16. Outra solução que poderia ser cogitada, seria a Câmara desfazer-se dos imóveis funcionais e pagar o auxílio-moradia a todos os deputados. Como vantagens haveria a desoneração dos cofres públicos com despesas de manutenção e investimentos, mas por outro lado aumentaria as despesas com auxílio-moradia, que estaria sujeito a reajustes periódicos. O que os dados presentes nos autos demonstram é que, se a situação permanecer como está, continuará a ocorrer desperdício de recursos públicos.

17. Entrementes, a escolha da solução adequada é exclusiva da Câmara por se referir ao mérito da ação administrativa. A este Tribunal, cuja missão é apreciar a legalidade, economicidade e legitimidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, caberia determinar àquele órgão que formalize uma política de uso das residências oficiais destinadas a servir de moradia dos parlamentares que atenda, além do interesse da administração, os princípios da economicidade, razoabilidade e interesse público, de modo a evitar a situação atualmente configurada.

Diante do exposto, proponho à consideração superior que:

I – a presente representação seja considerada parcialmente procedente;

II – determinar à Câmara dos Deputados que:

a) informe nas contas do exercício de 2009 a respeito da devolução dos imóveis irregularmente ocupados pelos ex-parlamentares Chico Abreu, Jusmari Oliveira e Water Brito Neto;

b) a partir do atual exercício, passe a relatar nas tomadas de contas as situações que configurarem uso irregular de imóveis funcionais e as medidas adotadas para regularização da ocupação;

c) formalize uma política de gestão das residências oficiais destinadas a servir de moradia dos parlamentares que não contemple a realização de vultosos gastos de manutenção e reforma de imóveis funcionais ociosos simultaneamente com a realização de elevadas despesas de pagamento de auxílio-moradia, de modo a atender, além do interesse da administração, os princípios da economicidade, razoabilidade e interesse público;

IV – determinar ao Controle Interno da Câmara dos Deputados que informe oportunamente nas contas do órgão, as providências adotadas para o cumprimento das determinações do item II supra;

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

V – remeter ao representante e à Câmara dos Deputados cópia da deliberação que for adotada, acompanhada de cópias do Relatório e Voto que a fundamentam;

VI – juntar a presente representação às contas da Câmara dos Deputados do exercício de 2009 para exame em conjunto e em confronto.”

3. O Sr. Diretor de Controle Externo ratificou a instrução acima transcrita (fl. 184).

4. É o relatório.

Voto

Preliminarmente, insta destacar que a representação ora em exame atende aos requisitos de admissibilidade previstos pelo artigo 237 do RITCU c/c artigo 132, inciso I, da Resolução TCU nº 191/2006, razão pela qual deve ser conhecida.

2. Quanto ao mérito, a instrução exarada pela 3ª SECEX não merece reparo, razão pela qual a incluo entre minhas razões de decidir.

3. Os indícios de irregularidade suscitados pelo representante dizem respeito ao uso irregular de imóveis funcionais e à falta de economicidade da utilização de recursos públicos para a conservação e a reforma de imóveis vagos.

4. Em relação à primeira questão, apurou-se que o Ato da Mesa nº 61, de 1985, prevê que o parlamentar que deixar de exercer o mandato deverá devolver o imóvel funcional à Câmara dentro de 30 (trinta) dias, sob pena de ser considerado em esbulho possessório. Se o imóvel não for devolvido no prazo legal, deverão ser adotadas medidas administrativas e judiciais, caso necessário, para a reintegração de posse do imóvel, de acordo com o dispositivo mencionado.

5. A Coordenação de Habitação da Câmara dos Deputados, em atendimento à diligência efetuada por esta Corte, informou que, atualmente, três ex-parlamentares ocupam irregularmente imóveis funcionais. Contudo, esclareceu que já foram adotadas as medidas iniciais com vistas à desocupação dos imóveis, segundo o normativo que rege a matéria.

6. Desse modo, acolho a sugestão da Unidade Técnica no sentido de que seja determinado à Câmara dos Deputados que informe nas contas do exercício de 2009 a respeito da desocupação dos três imóveis em comento, bem como passe a relatar nas contas as situações que configurarem uso irregular de imóveis funcionais e as medidas adotadas para regularização da situação.

7. Sobre as despesas relacionadas à conservação e reformas de imóveis funcionais, como bem destacou a 3ª SECEX, a princípio, não devem, por si só, causar estranheza, pois referem-se a gastos necessários à conservação do patrimônio público. Compete, portanto, à Câmara dos Deputados zelar pela sua conservação, uma vez que é obrigação estatal oferecer imóveis em boas condições de moradia a deputados durante o exercício do mandato.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa – SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

8. Entretanto, chama a atenção o percentual de imóveis em estado ocioso (cerca de 45%), que, a despeito de não estarem servindo à sua finalidade, resultam em gastos para a sua manutenção. Enquanto isso, segundo dados de dezembro de 2008, aproximadamente 270 parlamentares optaram por não ocupar os imóveis funcionais e recebem auxílio-moradia, fixado em R\$ 3.000,00 (três mil reais).

9. As reportagens carreadas aos autos pelo representante noticiam que a ociosidade dos imóveis seria resultado da falta de condições de habitação ou inadequação do tamanho dos imóveis. Isso vai ao encontro dos esclarecimentos oferecidos pela Coordenação de Habitação da Câmara dos Deputados, segundo os quais estão sendo finalizadas as reformas dos imóveis localizados na SQN 302 (blocos F, G, H e I) e iniciadas as reformas dos imóveis dos blocos A, B, C, D e E da mesma quadra.

10. Ainda de acordo com a Coordenação de Habitação da Câmara dos Deputados, a Câmara possui 432 (quatrocentos e trinta e dois) apartamentos funcionais de uso exclusivo de parlamentares e, desse total, 239 estão ocupados, 96 estão sendo reformados e 97 estão vagos aguardando reforma. Os imóveis estão localizados na SQN 302 – blocos A, B, C, D, E, G, H e I; SQN 202 – blocos I, J, K e L; SQS 111 – blocos G e I; e SQS 311 – blocos A, B e I.

11. Por fim, vale mencionar notícia divulgada pela Agência Câmara, em 7/4/2009, no sentido de que a Câmara dos Deputados pretende, em dois anos, aumentar para 528 o número de apartamentos funcionais, transformando os apartamentos de três e quatro quartos em duas unidades de dois quartos. A intenção, de acordo com a 4ª Secretaria, órgão responsável pela administração dos imóveis, seria extinguir o auxílio-moradia.

12. Tendo em vista, porém, que a escolha da solução adequada é exclusiva da Câmara dos Deputados por se tratar do mérito da ação administrativa, acolho, sob forma de recomendação, a sugestão da Unidade Técnica para que seja determinado àquele órgão que “formalize uma política de uso das residências oficiais destinadas a servir de moradia dos parlamentares que atenda, além do interesse da administração, os princípios da economicidade, razoabilidade e interesse público, de modo a evitar a situação atualmente configurada” (fl. 183).

13. Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER
Relator