

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N°1.587, de 2009

Susta os efeitos do Item 9.1 do Acórdão nº 2731/2008 – TCU, exarado nos autos do Processo TC 017.177/2008-2, mediante o qual aquele Tribunal firma “o entendimento de que a expressão recursos públicos” a que se refere o art. 3º, caput, da Lei nº 8.958, de 1994, que abrange não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados com fundamento na citada lei, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das Instituições Federais de Ensino Superior (...).

Autor: DEPUTADO MIRO TEIXEIRA

Relator: DEPUTADO PEDRO NOVAIS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.587, de 2009, de autoria do ilustre Deputado Miro Teixeira, visa a sustar os efeitos de deliberação interpretativa de dispositivo legal – art. 3º, caput, da Lei nº 8.958, de 1994 -, consubstanciada no Item 9.1 do Acórdão nº 2731/2008, do Tribunal de Contas da União.

São os seguintes os termos em que foi exarada a referida deliberação:

“Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

.....

9.1. firmar o entendimento de que a expressão “recursos públicos” a que se refere o art. 3º caput, da Lei nº 8.958/1994 abrange não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados com fundamento na citada lei, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das instituições Federais de Ensino Superior, tais como: laboratórios, salas de aula; materiais de apoio e de escritório; nome e imagem da instituição; redes de tecnologia de informação; documentação acadêmica e demais itens de patrimônio tangível ou intangível das instituições de ensino utilizados em parcerias com fundações de apoio, sendo obrigatório o recolhimento de tais receitas à conta do Tesouro Nacional;”.

Em sua justificação, o nobre Autor da proposição manifesta seu entendimento no sentido de que “ao expedir referido ato de caráter normativo, o TCU extrapolou o seu poder regulamentar”.

A matéria vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para exame de adequação ou compatibilidade financeira e orçamentária e de mérito, devendo, a seguir, ser submetida à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso X, alínea g, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, entre as matérias de competência desta Comissão de Finanças e Tributação inserem-se as “*normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público*”.

Enquadra-se, portanto, no âmbito de competência desta Comissão o exame do mérito da proposição em apreço, abrangendo a apreciação da validade da interpretação dada pelo Tribunal de Contas da União ao dispositivo (*caput* do art. 3º) da Lei nº 8.958, de 1994, que impõe obrigações às fundações contratadas pelas instituições federais de ensino superior "na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos".

Julgamos também oportuno mencionar - ainda que reconhecendo tratar-se de aspecto ligado mais diretamente à esfera de competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania -, que o Projeto sob exame obedece ao disposto no art. 109, inciso II, do Regimento Interno desta Casa que estabelece, *in verbis*:

"Art. 109. Destinam-se os projetos:

.....

II – de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República,".

Vencidas essas preliminares de caráter regimental, adentramos o exame do mérito da proposição, que passa, inicialmente, pela análise, ainda no nível abstrato, da seguinte questão: **compete ao Tribunal de Contas da União interpretar a lei?**

A resposta deve ser encontrada na Lei nº 8.443, de 1992, Lei Orgânica da Corte de Contas, que, no art. 1º, a esta atribui dezessete competências, das quais somente guarda relação com a questão colocada a décima sétima, a seguir reproduzida:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta lei:

.....

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares

concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no regimento interno”.

Sobre a matéria dizem, ainda, respeito dois outros dispositivos da referida Lei Orgânica do TCU, o § 2º do mesmo art. 1º e o art. 3º, que assim dispõem, *in verbis*:

“§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejuízamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.”

“Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.”

Tendo presente que o Tribunal de Contas da União não foi integrado pela Constituição Federal ao Poder Judiciário, mas sim ao Poder Legislativo, constituindo-se, portanto, em corte de caráter político-administrativo, cabe lembrar a lição sempre atual, magistralmente sintética, do saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles: “*Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.*”

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (...)"

Extrapolado o limite estrito da legalidade, o ato administrativo é viciado, configurando abuso, desvio ou excesso de poder.

Descendo ao caso concreto que ora se analisa, constatamos estar diante não de um **prejuízamento de tese em resposta a consulta formulada ao Tribunal por autoridade competente** sobre a interpretação a ser dada à expressão “**recursos públicos**”, contida no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.958, de 1994.

Pelo contrário, não houve, no caso em pauta, “prejulgamento da tese”, nos termos da lei, nem exercício regular de seu poder regulamentar em matéria de sua atribuição, conforme previsto no art. 3º da Lei Orgânica, acima reproduzido. Houve, sim, interpretação de dispositivo legal, emitida pelo TCU no curso de julgamento sobre caso concreto, constituído por simples procedimento administrativo, denominado “Fiscalização de Orientação Centralizada”, de iniciativa da própria Corte de Contas.

No caso que ora se analisa, agiu, portanto, o Tribunal exatamente ao reverso do que estabelece sua Lei Orgânica, o que nos permite situar a prática adotada pela Corte de Contas na reprovável esfera do “excesso de poder”, que ocorre quando o agente público atua fora dos limites de sua competência legal, exorbitando suas faculdades administrativas, incorrendo, assim, em violação formal da lei.

Mas, neste Voto, não pretendemos limitar-nos a demonstrar o evidente mérito da proposição em apreço, com base na impropriedade formal da exorbitante deliberação do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no item 9.1 do Acórdão nº 2731/2008. Entendemos oportuno e conveniente deixar igualmente demonstrada a impropriedade da referida interpretação do ponto de vista material, como passamos a fazer.

Do ponto de vista semântico, é de se atentar que não atende à boa hermenêutica examinar uma expressão de forma isolada, desconectada da sentença na qual se insere, abandonando as dimensões sintática e pragmática da análise.

De fato, é notório que, tomado isoladamente, o termo “recursos” pode dizer respeito tanto a recursos financeiros, como a recursos humanos, a recursos materiais ou naturais, podendo, dessa forma, parecer evidente que, ao referir-se a “recursos públicos” o legislador estivesse querendo referir-se a todas as citadas espécies de recursos como, ainda, a outras, como interpretou o TCU.

No entanto, basta que se observe a ação que rege o objeto “recursos públicos” na construção do enunciado legal, qual seja, a de aplicar, “aplicação”, para se constatar que a interpretação ultraconcentrada em um mero termo conduz facilmente à falácia.

Traduzido o referido enunciado do *caput* do art. 3º da Lei nº 8.958 em linguagem corrente, podemos - presumivelmente de forma incontroversa - afirmar que a intenção do legislador foi estabelecer, para as fundações contratadas na forma da própria Lei 8.958, determinadas obrigações - elencadas nos incisos do mesmo artigo 3º -, a serem cumpridas ao longo da execução de contratos (para referirmos apenas o gênero) nos quais se dê “**a aplicação de recursos públicos**”.

Vê-se, então, que a expressão a ser analisada é “**aplicação de recursos públicos**” e não somente “recursos públicos”, o que conduz a uma mudança substancial na interpretação semântica da questão. Isso porque, no âmbito da administração pública, ninguém questionaria ou consideraria estranho o uso de expressões como: “A universidade aplicará recursos financeiros nesse projeto” ou “O Município aplicará os recursos financeiros recebidos em obras de esgotamento pluvial”.

No entanto, o uso do termo “**aplicar**” ou “**aplicação**” no âmbito da administração pública, em se tratando de recursos de outra natureza, que não financeiros ou orçamentários, ainda que não constitua erro grammatical crasso, não faz parte da linguagem usual e aceitável. Senão, vejamos. Quem preferiria afirmar: “a universidade teve de aplicar 30 computadores no projeto”, ou “a prefeitura aplicou 10 tratores nas obras”, ou, ainda, “a empresa aplicou 50 homens na construção da ponte”, ao invés de afirmar: “a universidade teve de utilizar 30 computadores no projeto”, ou “a prefeitura utilizou 10 tratores nas obras”, ou “a empresa utilizou 50 homens na construção da ponte”?

Parece-nos, assim, evidente que nenhum cidadão – muito menos o legislador -, faria uso da palavra “**aplicação**” para referir-se a recursos que não fossem financeiros.

E mais que isso: como se pode constatar ao realizar a exegese do mesmíssimo item 9.1 do Acórdão 2731/2008, sequer o próprio TCU faz uso do termo “**aplicar**” quando não trata de recursos financeiros.

De fato, nas duas passagens do Acórdão em que deseja referir-se a recursos não financeiros, o próprio Tribunal faz uso de “utilização” e “utilizados”, demonstrando, assim, cabalmente que, ao contrário do que afirma, ao tratar de “**aplicação de recursos públicos**”, no *caput* do art. 3º da Lei nº

8.958, o legislador está se referindo tão só, única e exclusivamente à aplicação de recursos **financeiros**.

Lamentamos, portanto, ter de apontar, com absoluta convicção, a existência de grave equívoco na deliberação da egrégia Corte de Contas, que, como resultado de canhestro esforço interpretativo, pretendeu ampliar o escopo dos recursos referidos pelo legislador no questionado dispositivo legal.

Por fim, corroborando de forma ainda mais conclusiva a afirmação que acabamos de fazer no campo semântico, e já passando à interpretação sistêmica do dispositivo legal em apreço, vale salientar o que estabelece o art. 6º da própria Lei nº 8.958, *in verbis*:

“Art. 6º No exato cumprimento das finalidades referidas nesta lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das instituições federais contratantes e objeto do contrato firmado entre ambas.”

Como se vê, prevista a **utilização – não a aplicação** - de bens e serviços das instituições federais de ensino superior no próprio texto da Lei, em dispositivo específico - o citado art. 6º -, resta inofismável a intenção do legislador de referir-se, no art. 3º, tão-somente aos recursos financeiros aplicados na execução dos contratos e instrumentos congêneres, firmados entre universidades e fundações.

Pelas razões expostas, entendemos conveniente e oportuna a aprovação do Projeto em apreço, para que sejam sustados os efeitos da questionada deliberação do Tribunal de Contas da União.

Concluída a análise de mérito, passamos ao exame da compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira da matéria.

De acordo com o art. 54, inciso II, combinado com o art. 32, inciso X, alínea “h”, ambos do Regimento Interno desta Casa, cabe a esta Comissão a análise das proposições que importem aumento ou diminuição da

receita ou da despesa pública, quanto a sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Examinada a proposição sob esse enfoque, resulta-nos a plena convicção de que cuida tão-somente de matéria normativa, não importando sua aprovação aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública. Aplica-se, desse modo, à matéria sob exame o disposto no art. 9º da Norma Interna desta Comissão:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”

Pelo exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo, portanto, pronunciamento desta Comissão quanto à sua compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária, e, quanto ao mérito, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.587, de 2009.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado Pedro Novais
Relator