

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCLAMAÇÃO Nº 180
DE 1991
Nº 180 CD 1991

DOCTRINA

Competência Ministerial para Suspensão de Julgamento de Concorrência em Empresa Pública sob sua Supervisão

Caio Tácito
Professor Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Supervisão ministerial. — Conceito e conteúdo. Concorrências — Suspensão de julgamento pelo Ministro. Telebrás — Satélites de Comunicação.

I — OBJETO DA CONSULTA

A consulta tem como objeto o entendimento a ser atribuído à expressão, constante de ato deliberativo da TELEBRÁS, pelo qual foi adjudicado a determinado consórcio o fornecimento de equipamentos e a prestação de serviços.

Trata-se de licitação aberta para atender ao programa de construção e instalação de segunda geração de satélites que deverão integrar o Sistema Brasileiro de Telecomunicações.

A cogitada decisão da TELEBRÁS está vasada nos seguintes termos:

“Comunico a V. Sas. que, cumprindo determinação do Ministério da Infra-estrutura, a Diretoria da TELEBRÁS resolveu, em sua 611.^a REDIR, de 11/04/90, homologar as conclusões da Comissão de Licitação e adjudicar às licitantes... o fornecimento de satélites de comunicação e de serviços relativos à implantação da 2.^a geração do Sistema Brasileiro de Telecomunicações por satélites, objeto da Seleção Ampla Internacional n.º 001/89.”

Em recurso interposto por concorrente não favorecida na escolha da melhor proposta, foi argüido, como questão preliminar, que teria havido “interferência do Ministério da Infra-estrutura no julgamento da licitação”, conclusão essa extraída tão-somente da menção feita de que a Diretoria da TELEBRÁS estava “cumprindo determinação do Ministério da Infra-estrutura”.

Em conseqüência, entende a recorrente ser ilegal a decisão adjudicatória, pelo que requer o provimento do recurso para o fim de

“anular a licitação devido à ilegalidade da interferência do Ministério da Infra-estrutura na decisão da Diretoria da TELEBRÁS”

De logo ressalta o excesso do pedido. Fosse válida a questão preliminar, o vício alegado contaminaria unicamente o ato decisório, não importando em nulidade de todo o procedimento.

A nosso ver, todavia, a argüição de ilegalidade, ainda que restrita ao julgamento, é destituída de substância.

A homologação do relatório da Comissão de Licitação, assim co-

mo a decorrente adjudicação do objeto da concorrência, corresponde à prática de ato de competência própria e legítima da Diretoria da TELEBRAS, com fundamento no artigo 35, n.º V do Decreto-lei n.º 2.300, de 1986, na redação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 2.348, de 1987.

A seu turno, a deliberação do Ministério da Infra-estrutura a que alude o texto da decisão em causa, encontra arrimo no artigo 26 do Decreto-lei n.º 200, de 1967, que regula a supervisão ministerial.

II — CONCEITO E CONTEÚDO DA SUPERVISÃO MINISTERIAL

As empresas públicas e as sociedades de economia mista como instrumentos, que são, do processo de descentralização administrativa, gozam de personalidade jurídica própria e de autonomia funcional, nas respectivas áreas de atuação.

Entes personalizados da Administração Indireta, são pessoas administrativas que desempenham atividade pública em sentido lato. Embora autônomos, conservam um vínculo com a Administração Direta da qual se destacam nos termos da lei institucional. São entidades paraestatais que, na expressiva definição de HELY LOPES MEIRELLES, estão dispostas “**paralelamente ao Estado, ao lado do Estado**” (**Estudos e Pareceres de Direito Público**, volume III, p. 13 — grifos do original).

São — para usar imagem adequada à hipótese — entidades satélites que gravitam em torno do poder central, a cujas diretrizes devem obediência de **lege**.

Nesse sentido, o Decreto-lei n.º 200/67, que estruturou o sistema administrativo federal, expressamente consagra o instituto da **supervisão ministerial** que, entre outros objetivos de relevo, cuida de estabelecer, com respeito à ação dos entes da administração descentralizada, a

“harmonia com a política e a programação do Governo, no setor de atuação da entidade” (art. 26, n. II).

E, mais adiante, a mesma lei da reforma administrativa, a par de assegurar às empresas públicas e sociedades de economia mista condições de funcionamento como pessoas de direito privado, a elas atribui o dever de, **sob supervisão ministerial**,

“ajustar-se no plano geral de Governo” (parágrafo único **in fine**, do artigo 27).

Convivem, em suma, nas empresas estatais, o **efeito centrípeto**, que, mercê da personalidade de direito privado e da autonomia operacional, lhes confere poderes de autogestão de seus serviços próprios com o **efeito centrífugo** que as situa na órbita da Administração Central, pela via da supervisão ministerial.

A lei define, em cada caso, o Ministério ao qual se vincula a pessoa administrativa personalizada. O laço assim estabelecido não é de subordinação, ou sequer de coordenação. A terminologia legal evidencia, contudo, que ao órgão de supervisão incumbe a missão precípua de manter a **unidade governamental**. Não obstante a dispersão de suas

partes, a Administração Pública conserva-se adequadamente apta ao desempenho de atividades integradas em uma articulada estrutura de Governo.

CLOVIS RAMALHETE, na qualidade de Consultor-Geral da República, caracterizou, com nitidez, a relação de causalidade:

“No DL 200/67, o interesse da unicidade administrativa foi guindado à natureza de bem jurídico tutelado. É efeito da inclusão da Supervisão Ministerial, na lei, entre os “Princípios Fundamentais” ditados para regerem a Administração Pública, sendo que a lei submeteu ao poder de supervisão, inclusive a administração indireta (art. 19) e, de modo expresse, também os órgãos vinculados (Parágrafo do art. 20). Vê-se que supervisão ministerial, definida como princípio fundamental e visando ao interesse superior da unicidade administrativa, com tornar-se um bem jurídico tutelado, afetou de relatividade este outro princípio, o da descentralização” (Parecer n. N-9, **in Pareceres da Consultoria Geral da República**, volume 91, p. 46).

A adequada terminologia atual de **supervisão ministerial** para a modalidade de controle incidente sobre os entes personalizados da Administração Indireta tem, como antecedente, a impropriamente chamada **tutela administrativa**.

THEMISTOCLES CAVALCANTI dedicou ao tema capítulo especial da primeira versão de seu **Tratado de Direito Administrativo** (edição Freitas Bastos — 1949, vol. IV, p. 203 e s.) sob inspiração da doutrina francesa e italiana.

Acentua que “embora autônomos, os serviços descentralizados não se conservam inteiramente estranhos à ação administrativa, mantendo com a administração numerosos pontos de contato, através dos Departamentos Ministeriais a que se acham subordinados” (**ob. cit.**, p. 211).

No tocante ao direito francês, DUEZ et DEBEYRE destacam em capítulo especial que “l’autonomie de gestion est tempérée par un certain contrôle de l’autorité centralisée”:

“Ce temperement” — informam os autores — “va consister dans l’exercice d’un certain contrôle opéré par l’autorité centralisée sur l’activité administrative des organes décentralisés. Ce contrôle constitue une pièce importante du mécanisme technique de la décentralisation” (**Traité de Droit Administratif** — 1952 — p. 68).

Em obra clássica sobre **Le contrôle de l’État sur les entreprises nationalisées**, não é outro o autorizado testemunho de GEORGES LESCUYER:

“La tutelle de l’établissement public industriel et commercial a un but essentiel, celui de garantir la bonne exécution de la politique générale du Gouvernement. Elle est une arme donnée au pouvoir central, à l’encontre de l’autorité décentralisée que constitue l’établissement, dans l’intérêt de l’unité de l’État” (**ob. cit.**, 1959, p. 51).

A **supervisão ministerial**, acolhida no direito brasileiro atual, tem

os mesmos contornos de articulação política da Administração Indireta com os parâmetros e objetivos globais da ação administrativa de Governo.

Não se enquadra, em seus moldes, tão-somente o controle de legalidade, a ser exercido em grau de recurso ou mesmo em atos de intervenção. Para a harmonia dos entes personalizados e autônomos com a política geral da Administração, ou seja aquele dever de **ajustamento** prescrito na parte final do parágrafo único do art. 27 do DL n.º 200/67, a autoridade ministerial supervisora deve igualmente emitir juízos de oportunidade e de conveniência na orientação superior das entidades supervisionadas.

III — DETERMINAÇÃO SUSPENSIVA DA CONCORRÊNCIA

É fato público e notório, amplamente noticiado na imprensa da época, que a deliberação final da TELEBRÁS sobre a escolha da melhor proposta na licitação sobre o fornecimento de novos satélites artificiais foi suspensa por ordem direta da autoridade supervisora, a saber, o então Ministro das Telecomunicações.

Na iminência do término do Governo, ficou o julgamento da Seleção Ampla Internacional diferido para a futura Administração a se inaugurar, com a posse do Governo recém-eleito.

Assim deliberando, exerceu o titular da Pasta a que então se reportava a TELEBRÁS, os poderes de **supervisão ministerial** que lhe assistia desempenhar.

Avaliando o interesse público em jogo e ponderando, como de adequada política administrativa, postergar a adjudicação do fornecimento, a importar a um tempo em elevado comprometimento financeiro, como em opção de alto teor técnico com respeito à continuidade do sistema brasileiro de telecomunicações.

A recorrente, como partícipe da licitação, não ignorou nem podia ignorar a natureza e os efeitos da deliberação suspensiva, oriunda de autoridade competente e de efeitos indeterminados no tempo.

IV — A NOVA DELIBERAÇÃO DA AUTORIDADE SUPERVISORA

Diante da paralisação oriunda do anterior Governo, cabia certamente à nova Administração deliberar, com a urgência que a matéria reclamava, sobre a eficácia do ato suspensivo da licitação.

A supervisão ministerial, por força de nova estrutura da Administração Federal, passou à esfera do Ministério da Infra-estrutura, que absorveu a competência do Ministério das Telecomunicações.

O prosseguimento do procedimento licitatório estava tolhido por ato válido da autoridade supervisora.

Não poderia a TELEBRÁS, sem que nova orientação de hierarquia igual fosse firmada, concluir a concorrência, emitindo o julgamento objetivo de sua competência.

De outra parte, o novo Governo, titular do poder de supervisão,

era o depositário da competência liberatória que, revogando a ordem anterior em curso, possibilitasse a retomada, pela TELEBRÁS, da faculdade de escolha da melhor proposta.

Não poderia, em suma, a TELEBRÁS, a não ser “cumprindo deliberação do Ministério da Infra-estrutura”, consumir o ato, de sua competência específica, de homologação do resultado da licitação e de adjudicação do serviço.

Estranhável — e mesmo ilegal — seria que a TELEBRÁS deliberasse descumprir a ordem suspensiva da concorrência, que permanecia, enquanto não revogada.

As expressões preambulares da decisão da TELEBRÁS — em que se arrima o recurso do concorrente insatisfeito — não tem outro sentido senão o de evidenciar a cessação da ordem suspensiva.

A deliberação do Ministério da Infra-estrutura, a que se reporta, não tem caráter de interferência indébita, que nela se pretende vislumbrar.

Tão-somente elimina a contenção imposta ao livre exercício do poder decisório que a Diretoria da TELEBRÁS, por essa forma liberada do impedimento, exerceu em sua plenitude.

V — CONCLUSÃO

Por todo o exposto e na melhor forma de direito, entendemos que de todo improcede a nulidade argüida no recurso, sob fundamento de “interferência do Ministério da Infra-estrutura” na deliberação da Diretoria da TELEBRÁS.

O julgamento objetivo, consistente na homologação do relatório conclusivo da Comissão de Licitação e na adjudicação do fornecimento e serviço ao consórcio vitorioso, é ato escorreito, fundado em competência legal expressa (art. 35, n. V, do Decreto-Lei n.º 2.300, de 1986, alterado, no particular, pelo Decreto-Lei n.º 2.348/87, que atribui ao preceito a atual redação).

A pretensão de ser declarada, por esse fundamento, a nulidade da Seleção Ampla Internacional n.º 001/89, está, a nosso juízo, desamparada de qualquer fomento de direito.

Assim nos parece, S. M. J.