

VOTO

Cuidam os autos de prestação de contas ordinárias da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), referentes ao exercício de 2010. Nesta etapa processual, são analisadas as razões de justificativa apresentadas por ex-integrantes da diretoria da referida empresa estatal.

2. Por ocasião do exame preliminar realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraPor), inserto à peça 25, foram propostas as seguintes audiências, posteriormente retificadas por meio da instrução à peça 65:

a) do Sr. José Francisco das Neves, na condição de Diretor-Presidente da Valec, por ter deixado de dar o tempestivo andamento a processos de apuração de responsabilidade, em afronta ao seu dever de praticar os atos inerentes à administração de pessoal da Valec, conforme previsto no Regimento Interno daquela estatal, e em desobediência aos prazos prescritos pelos arts. 152 e 167 da Lei 8.112/1990;

b) do Sr. José Francisco das Neves, já qualificado, em conjunto com o Srs. Francisco Elísio Lacerda (Diretor Administrativo-Financeiro até abril/2010, Diretor-Presidente Substituto e Diretor de Planejamento, a partir de abril/2010), Luiz Carlos Oliveira Machado (Diretor de Engenharia) e Antônio Felipe Sanchez Costa (Diretor Administrativo-Financeiro a partir de abril/2010) pela ausência de normas e outras providências, no exercício de 2010, que permitissem evitar falhas a seguir relacionadas nos procedimentos de gerenciamento, supervisão e fiscalização dos contratos de supervisão e de execução de obras, acarretando risco de prejuízo aos cofres da Valec, com afronta ao princípio da eficiência na administração pública (art. 37, **caput**, da Constituição Federal) e aos princípios fundamentais da coordenação e do controle (art. 6º, 8º e 13 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967):

b.1) precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização quanto ao suporte documental para atesto dos serviços de terraplenagem;

b.2) precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização dos contratos de supervisão da Ferrovia Norte-Sul;

b.3) precariedade no gerenciamento administrativo devido à aprovação de aditivo contratual com alteração irregular da data de referência para o reajuste de contratos;

b.4) precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização de contrato, acarretando pagamento indevido de escavação, transporte e aterro de “folhelho” como de 3ª categoria (lote 9);

b.5) precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização do contrato, acarretando pagamento indevido de serviços de escavação, inclusive rebaixo, e aterro (lote 6);

b.6) precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização do contrato devido à realização de serviços de rebaixo em quantidades superiores ao exercido na especificação técnica (lote 6);

b.7) precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização do contrato, acarretando pagamento indevido de serviços de escavação e aterro (lote 12);

b.8) precariedade no gerenciamento, supervisão e fiscalização do contrato, devido à ausência de projeto executivo, acarretando falhas de execução na obra (lote 3);

c) do Sr. Francisco Elísio Lacerda, na condição de Diretor de Planejamento, de 28/4/2010 a 31/12/2010, pela ausência de providências na formulação do planejamento estratégico da empresa, o que não permitiria identificar os objetivos estratégicos da Valec e, em consequência, elaborar os indicadores de gestão da companhia;

d) dos Srs. Francisco Elísio Lacerda, Antônio Felipe Sanchez Costa e Luiz Carlos Oliveira Machado, já qualificados, pela ausência de providências no acompanhamento e controle das

recomendações emanadas pela Auditoria Interna da Valec em exercício anterior, com risco de prejuízo à gestão da Valec, o que afrontaria o princípio da eficiência na administração pública (art. 37, **caput**, da Constituição Federal); e

e) do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado, na qualidade de Diretor de Engenharia, por ter, no uso de suas competências, permitido a continuidade da obra do lote 3 da Ferrovia Norte-Sul, sem que existisse o respectivo projeto executivo, em afronta ao determinado no art. 7º, § 1º, da Lei de Licitações.

3. Registro que se trata de minha primeira apreciação do feito, após ser sorteado relator, visto que os autos estiveram inicialmente sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, sendo sucedido pelo Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, o qual se declarou impedido por meio do despacho datado de 25/4/2019 (peça 108).

4. A SeinfraPor propôs, em síntese, julgar irregulares as contas do Srs. José Francisco das Neves, Francisco Elísio Lacerda e Luiz Carlos Oliveira Machado, aplicando-lhes a multa capitulada no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

5. Quanto às contas do Sr. Antônio Felipe Sanches Costa e de oito membros do Conselho de Administração da Valec, a unidade técnica sugeriu o seu julgamento pela regularidade, conferindo-lhes quitação plena.

6. As propostas uníssonas da SeinfraPor foram endossadas pelo d. representante do MP/TCU, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 107).

II

7. Feito esse breve histórico processual, passo às análises de mérito. De plano, informo que acompanho, em essência, as propostas da unidade técnica e do MP/TCU e adoto os fundamentos desses pareceres como minhas razões de decidir, sem prejuízo das observações que passo a tecer.

8. Início pela análise da responsabilidade dos Srs. José Francisco das Neves, Francisco Elísio Lacerda e Luiz Carlos Oliveira Machado, que já foram sancionados pelo TCU em outros processos de auditoria e de tomada de contas especial, a exemplo do Acórdão 930/2019-Plenário, que julgou irregulares as contas dos três responsáveis em virtude do superfaturamento identificado no Contrato 60/2009, cujo objeto foi a execução dos serviços remanescentes da construção do lote 4 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 108 km situado entre o Pátio de Santa Izabel (GO) e o Pátio de Uruaçu (GO).

9. Considerando que o referido ajuste teve sua execução ao longo do exercício de 2010 e dada a magnitude do débito apurado naquele feito, que atualizado supera a casa dos R\$ 120 milhões, tal ocorrência isoladamente já teria o condão de macular as contas da gestão dos três responsáveis.

10. Ainda que o superfaturamento nas obras da Ferrovia Norte-Sul não tenha sido objeto de audiência específica dos gestores arrolados no polo passivo desta prestação de contas, ressalto que nos termos da Súmula TCU nº 288, o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias ou extraordinárias prescinde de nova audiência ou citação em face de irregularidades pelas quais o responsável já tenha sido ouvido em outro processo no qual lhe tenha sido aplicada multa ou imputado débito.

11. Por outro lado, a imposição de nova sanção pelas irregularidades apuradas pelo TCU nos contratos de construção da Ferrovia Norte-Sul não seria possível, pois implicaria em **bis in idem**. Ocorre que as condutas irregulares imputadas aos responsáveis nestes autos são diversas.

12. Acompanho a unidade técnica na proposta de não sancionar o Sr. Francisco Elísio Lacerda pela ausência de planejamento estratégico. A SeinfraPor considerou que não seria razoável aferir se as medidas implementadas pelo responsável eram suficientes ou não, considerando o período de sua

gestão à frente da Diretoria de Planejamento (28/4/2010 a 31/12/2010), exigindo-se a avaliação nos exercícios seguintes para verificar a sua efetividade.

13. No que tange às falhas relativas aos procedimentos de gerenciamento, supervisão e fiscalização dos contratos de supervisão e de execução de obras, em linha com o exame realizado pela SeinfraPor, considero que as razões de justificativa não elidiram as irregularidades apontadas, ensejando o julgamento de suas contas pela irregularidade. Dissinto, todavia, em aplicar novas sanções aos três responsáveis por esses fatos.

14. Caberia, a princípio, a aplicação também da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em face do julgamento das presentes contas pela irregularidade. Entretanto, entendendo cabível, neste caso concreto, a aplicação do princípio da absorção, vale dizer, as sanções mais gravosas aplicadas em virtude de irregularidades detectadas em outros processos de controle externo relacionados à Ferrovia Norte-Sul podem ser consideradas na dosimetria das penalidades a serem impostas em virtude de impropriedades verificadas neste processo de contas ordinárias relativas ao gerenciamento, fiscalização e supervisão do empreendimento. O Tribunal tem aplicado esse princípio em vários julgados, a exemplo dos Acórdãos 2.370/2007-2ª Câmara, 2.307/2014-Plenário, 6.485/2014-2ª Câmara, 9.579/2015-2ª Câmara.

15. Nesse sentido, a tabela a seguir sintetiza as sanções que já foram aplicadas aos defendentes em virtude de falhas diversas nos contratos de construção e supervisão da Ferrovia Norte-Sul, sem registrar outras sanções aplicadas aos mesmos responsáveis em processos de contas ordinárias de outros exercícios ou em auditorias realizadas pelo TCU nos demais empreendimentos ferroviários a cargo da Valec:

Responsável	Sanção	Deliberação
José Francisco das Neves	Multa no valor de R\$ 4.000.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo período de 8 anos.	173/2019-Plenário
	Multa no valor de R\$ 12.000.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo período de 8 anos.	930/2019-Plenário
	Multa no valor de R\$ 5.000.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo período de 8 anos.	2.240/2018-Plenário
	Multa no valor de R\$ 15.000,00 (art. 58, inciso II, da LOTCU).	1.498/2015-Plenário
	Multa no valor de R\$ 40.000,00 (art. 58, inciso II, da LOTCU).	1.514/2015-Plenário
	Multa no valor de R\$ 5.000,00 (art. 58, inciso II, da LOTCU).	1.910/2012-Plenário
Francisco Elísio Lacerda	Multa no valor de R\$ 2.400.000,00 (art. 57 da Lei	930/2019-Plenário

	8.443/1992).	
	Multa no valor de R\$ 1.000.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992).	2.240/2018-Plenário
Luiz Carlos Oliveira Machado	Multa no valor de R\$ 12.000.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo período de 8 anos.	930/2019-Plenário
	Multa no valor de R\$ 1.000.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992).	2.240/2018-Plenário
	Multa no valor de R\$ 5.000,00 (art. 58, inciso II, da LOTCU).	1.498/2015-Plenário
	Multa no valor de R\$ 49.000,00 (art. 58, inciso II, da LOTCU) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo período de 5 anos.	915/2015-Plenário
	Multa no valor de R\$ 3.000,00 (art. 58, inciso II, da LOTCU).	2.909/2012-Plenário

16. Dessa forma, ainda que subsistam outras condutas atribuídas aos três responsáveis que não estejam abrangidas pelas sanções relacionadas acima, julgo desnecessário impor novas penas aos três responsáveis pelos atos de gestão praticados em 2010 relativos às obras da Ferrovia Norte-Sul, ressaltando que outras sanções poderão ser impostas pelo TCU nas diversas tomadas de contas especiais que ainda estão em tramitação apurando superfaturamento nos contratos de construção e supervisão do empreendimento.

17. Por se constituir de irregularidade autônoma e diversa das apuradas nos demais processos em que Sr. José Francisco das Neves foi sancionado, entendo que este responsável deve receber nova penalidade desta Corte de Contas por ter deixado de dar o tempestivo andamento a processos de apuração de responsabilidade, em afronta ao seu dever de praticar os atos inerentes à administração de pessoal da Valec, conforme previsto no Regimento Interno daquela estatal e aos prazos estabelecidos pelos arts. 152 e 167 da Lei 8.112/1990. A unidade técnica colacionou os seguintes processos que ficaram na sua carga por elevados períodos, sem que fosse conferido o adequado encaminhamento.

- a) Processo 787/2008 – 1.012 dias na carga do Diretor Presidente, sem julgamento;
- b) Processo 756/2009 – 693 dias na carga do Diretor Presidente, sem julgamento;
- c) Processo 931/2009 – 664 dias na carga do Diretor Presidente, sem julgamento;
- d) Processo 306/2010 – 428 dias na carga do Diretor Presidente, sem julgamento; e
- e) Processo 222/2010 – 428 dias na carga do Diretor Presidente, sem julgamento.

18. Cabe ao administrador de uma companhia estatal o dever de investigar, adotando todas as cautelas pertinentes ao seu cargo e que, diante de situações de risco ou estranhas ao desenvolvimento regular dos negócios sociais, atue para investigar ou empregar outras medidas adequadas às circunstâncias. Considero que ao deixar de promover o regular andamento de processos de apuração de responsabilidade, o Sr. José de Francisco das Neves também tenha falhado no seu dever de diligência,

previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976, que inclui a obrigação de investigar e apurar as operações suspeitas na sociedade.

19. Assim, considerando o grau de reprovabilidade da conduta observada, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, proponho a aplicação da multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ao referido responsável.

20. Com base no exame realizado pela unidade técnica acerca do apontamento da ausência de providências no acompanhamento e controle das recomendações emanadas pela Auditoria Interna da Valec, acolho as razões de justificativa do Sr. Antônio Felipe Sanchez Costa e rejeito as razões de justificativa do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado. Discordo pontualmente da unidade técnica que propõe acolher também as razões de justificativa do Sr. Francisco Elísio Lacerda pelo mesmo fato. Na instrução de peça 67, a SeinfraPor já havia concluído que:

“13. Tendo ocupado o cargo de Diretor Administrativo e Financeiro apenas no primeiro quadrimestre de 2010, entendemos que o não cumprimento das recomendações ainda poderia ter sido enfrentado pelo seu sucessor, que esteve no cargo pelo restante do ano, assim, não entendemos imputável ao Responsável em tela as irregularidades apontadas para o Diretor Administrativo e Financeiro no Certificado de Auditoria emitido pela CGU (peça 8), nos itens 4.1 e 4.2, p. 3.”

21. **Data maxima venia**, embora o Sr. Francisco Elísio Lacerda tenha ocupado por apenas 4 meses, no exercício de 2010, o cargo de Diretor Administrativo-Financeiro da Valec, não se pode olvidar que o aludido responsável já ocupava tal cargo em anos anteriores (peça 2, fl. 3). Além disso, era o substituto do Diretor-Presidente. Assim, julgo que o Sr. Francisco Elísio deva ser sancionado juntamente com o Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado com a multa capitulada no art. 58, inciso II, da LOTCU, a qual fixo em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para cada responsável.

22. Finalmente, trato da irregularidade relativa à continuidade da obra do lote 3 da Ferrovia Norte-Sul, sem que existisse o respectivo projeto executivo, em afronta ao determinado no art. 7º, § 1º, da Lei de Licitações. Tal conduta foi atribuída unicamente ao Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado. Entendo que tal ocorrência também tenha relevância suficiente para ensejar o julgamento de suas contas pela irregularidade, mas considero que o responsável já foi sancionado pelo mesmo fato por meio do Acórdão 1.498/2015-Plenário, no qual foi aplicada multa no valor de R\$ 5.000,00.

23. Dessa maneira, não cabe sancioná-lo novamente e repiso que a audiência realizada pela unidade técnica nestes autos foi desnecessária, visto que o responsável foi ouvido no bojo do TC 011.287/2010-1 por tal impropriedade.

24. Dessa forma, julgo irregulares as contas dos Srs. Luiz Carlos Oliveira Machado, José Francisco das Neves e Francisco Elísio Lacerda, condenando-os ao pagamento das multas indicadas acima.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de maio de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator