



TC 020.354/2008-0

Natureza: Tomada de Contas Especial (Recurso de Revisão).

Entidade: Instituto Evandro Chagas.

Recorrente: Edvaldo Carlos Brito Loureiro (038.170.322-34), José Paulo Nascimento Cruz (096.794.302-78) e Maria da Conceição Mendes Chagas (064.276.342-91).

Advogado: Não atuou.

Sumário: Convênio. Obras. Construção de Laboratórios. Pagamento por serviços não realizados, superfaturamento e outras irregularidades. Contas irregulares, débito e multa para alguns responsáveis. Contas regulares com ressalva para outros responsáveis. Contas regulares para os demais responsáveis. Embargos de declaração. Conhecimento. Rejeição. Recursos de reconsideração. Não conhecimento. Conhecimento e não acolhimento. Conhecimento e provimento. Recurso de revisão. Conhecimento. Novos elementos. Obra executada e funcional. Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Imputação de uma única irregularidade aos recorrentes. Montante de débito insignificante em relação ao da obra e em relação ao montante aplicado aos demais responsáveis. Desconstituição do débito e afastamento da aplicação das penas de multas. Contas regulares com ressalva. Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Edvaldo Carlos Brito Loureiro, José Paulo Nascimento Cruz e Maria da Conceição Mendes Chagas (peça 249) contra o Acórdão 334/2015-TCU-Plenário (peça 2, p. 197-199), reformado pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário (peça 212, decorrente da apreciação de recurso de reconsideração).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos artigos, 1º, inciso I, 16, incisos I e III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 17, 19, *caput*, 23, incisos I e III, 28, inciso II, e 57, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 207, 209, § 6º, e 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. [Tornado insubsistente pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário]

9.1.1. [Tornado insubsistente pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário]

9.1.2. [Tornado insubsistente pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário]

9.1.3. [Tornado insubsistente pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário]



- 9.2. [Tornado insubsistente pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário]
- 9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.4. [Tornado insubsistente pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário];
- 9.5. determinar ao Instituto Evandro Chagas que apresente, em suas próximas contas, o termo circunstanciado de recebimento definitivo das obras de execução dos Laboratórios de Arbovírus e de Biossegurança NB3, conforme previsto no art. 73, alínea “b”, da Lei nº 8.666/93;
- 9.6. apensar o presente processo ao TC-015.622/2006-6;
- 9.7. juntar cópia da presente deliberação aos processos TC-020.146/2007-0 e TC-013.653/2008-0, sobrestados até o julgamento desta tomada de contas especial;
- 9.8. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Pará, para as medidas.

1.2. O julgamento complementar destes autos ocorreu no âmbito do Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário, o qual foi exarado nos seguintes termos:

(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do RI/TCU, em:

- 9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Gerson de Siqueira Corrêa para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Marcelo Augusto Albuquerque Aires da Costa para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistentes os subitens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2 e 9.4 do Acórdão 334/2015-Plenário;
- 9.3. julgar irregulares as contas de Edvaldo Carlos Brito Loureiro, Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, Maria da Conceição Mendes Chagas, José Paulo Nascimento Cruz, Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Norenge Engenharia Ltda. e condená-los ao pagamento das quantias especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento:
 - 9.3.1. Edvaldo Carlos Brito Loureiro, solidariamente com Maria da Conceição Mendes Chagas, Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Norenge Engenharia Ltda.:

Data	Valor (R\$)
3/11/2005	37.893,35

- 9.3.2. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, solidariamente com Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Norenge Engenharia Ltda.:

Data	Valor (R\$)
6/11/2006	875.684,42
13/11/2006	66.148,95
29/11/2006	1.826,64
15/12/2006	228.554,70
9/7/2007	17.771,82
21/8/2007	74.301,42
27/12/2007	107.124,60



9.3.3. José Paulo Nascimento Cruz, solidariamente com Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Noreng Engenharia Ltda.:

Data	Valor (R\$)
3/5/2006	12.316,24

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo nominados, individualmente, as multas indicadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor (R\$)
Edvaldo Carlos Brito Loureiro	5.000,00
Elisabeth Conceição de Oliveira Santos	150.000,00
Maria da Conceição Mendes Chagas	5.000,00
José Paulo Nascimento Cruz	1.500,00
Gerson de Siqueira Corrêa	180.000,00
José Luiz de Mattos Borges	180.000,00
Noreng Engenharia Ltda.	200.000,00

9.5. julgar regulares as contas de Alexandre Wilson Raizer Serrate, Rodrigo Nunes Endres, Paulo Jordy Macedo, Augusto Pereira Cordeiro, Rita de Cássia Malcher Cardoso Pereira e Marcelo Augusto Albuquerque Aires da Costa, dando-lhes quitação;

9.6. dar ciência aos recorrentes; e

9.7. arquivar os presentes autos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada por meio de apartado ao TC-015.622/2006-6, o qual se refere ao processo de tomada de contas simplificada do Instituto Evandro Chagas, exercício de 2005. A irregularidade decorreu da construção de dois laboratórios, um de Arbovírus e outro de Nível de Biossegurança NB3.

2.1. Para execução das referidas obras foi selecionada, mediante as Concorrências 1/2005 (NB3) e 2/2005 (Arbovírus), a empresa Noreng Engenharia Ltda. A partir daqueles processos licitatórios, foram assinados os Contratos IEC 19, de 10/10/2005 (Arbovírus, peça 3, p. 183-200) e 4, de 24/1/2006 (NB3, peça 4, p. 13-49), respectivamente, nos valores originais de R\$ 7.099.000,00 e R\$ 2.490.000,00

2.2. Os indícios de irregularidades verificados (antecipações de pagamentos, pagamentos por serviços não realizados, superfaturamentos, entre outros) levaram à citação dos responsáveis, em especial, àqueles que interessam à presente análise, pelas seguintes irregularidades:

2.2.1. **Edvaldo Carlos Brito Loureiro (então ordenador de despesas, peça 1, p. 140-141) e Maria da Conceição Mendes Chagas (então chefe de serviço de administração, peça 1, p. 143-144)**

a) Ato impugnado: processos de licitação na modalidade de Concorrência, nºs 01 e 02/2005

Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data da ocorrência	Item da Instrução
-----------------------	--------------------	-------------------



R\$ 37.893,35	03/11/2005	2.7 a 2.9 [peça 1, p. 95-96]
R\$ 204.830,59	13/12/2007	2.15 a 2.20 [peça 1, 98-100]
R\$ 152.103,86	13/12/2005	2.10 a 2.12 [peça 1, p. 96-97]
R\$ 205.248,76	03/12/2005	2.13 a 2.14 [peça 1, p. 97-98]

2.2.2. **José Paulo Nascimento Cruz (então assistente de tecnologia, peça 1, p. 153-154)**

a) Ato impugnado: processos de licitação na modalidade de Concorrência, nºs 01 e 02/2005

Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data da ocorrência	Item da Instrução
R\$ 12.316,24	03/05/2006	2.7 a 2.9 [peça 1, p. 95-96]
R\$ 73.532,79	05/05/2006	2.44 a 2.48 [peça 1, p. 112-113]

2.3. Após análise das alegações de defesa apresentadas, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex/PA), entendendo que os débitos foram descaracterizados, acolheu as alegações de defesa dos três responsáveis retromencionados e de outros (peça 2, p. 133, item 3.1 e subitem 3.1.1), e rejeitou as que foram apresentadas pela empresa contratada Norenge Engenharia Ltda e pelos responsáveis Gerson de Siqueira Corrêa e José Luiz de Mattos Borges.

2.4. Por sua vez, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), discordou, em parte, do entendimento da Secex/PA, devendo-se ser responsabilizados pelos débitos (peça 2, p. 136-138): José Paulo Nascimento Cruz (em face das irregularidades a ele imputadas não terem sido induzidas por pareceres técnicos); Maria da Conceição Mendes Chagas em face dos atestes nas notas fiscais 54, 58, 76 e 95, os quais foram determinantes para a caracterização do débito apurado; e, Edvaldo Carlos Brito Loureiro que, na qualidade de ordenador de despesas, incorreu em culpa *in vigilando* e autorizou os pagamentos geradores das respectivas parcelas de débitos apuradas. O MP/TCU finaliza seu parecer, mencionando:

(...)

18. No tocante à existência do débito, esclareço que ele não decorre da inexecução da referida obra, cuja conclusão e funcionamento encontram-se atestados nestes autos, mas dos prejuízos aos cofres públicos decorrentes de antecipações de pagamentos, pagamentos por serviços não realizados, superfaturamentos, dentre outras irregularidades (...).

2.5. Em 4/3/2015, acolhendo os posicionamentos da Secex/PA e do MP/TCU, foi prolatado o Acórdão 334/2015-TCU-Plenário, nos termos lançados no subitem 1.1 deste Exame. Seguiram-se, a partir daí, a interposição de diversos recursos: de reconsideração (peças 42, 61 e 111) e de embargos de declaração (peças 66 e 146).

2.5.1. Os recursos de reconsideração, interpostos às peças 42 e 61, um deles foi, conhecido e improvido, e o outro conhecido e provido, nos termos da transcrição do Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário (peça 212) lançada no subitem 1.2 deste Exame. O recurso de reconsideração, interposto à peça 111, não foi conhecido, por meio do Acórdão 622/2016-TCU-Plenário (peça 129), por ser intempestivo e não apresentar novos fatos.

2.5.2. Os recursos de embargos de declaração interpostos foram conhecidos e rejeitados, por meio dos Acórdãos 1.865/2015-TCU-Plenário (peça 82) e 443/2017-TCU-Plenário (peça 153).



2.5.3. Por fim, foi apresentado recurso nominado como sendo “recurso de reconsideração” (peça 177) que foi conhecido como mera petição e, no mérito, improvido por meio do Acórdão 1.747/2017-TCU-Plenário (peça 198).

2.6. Irresignados com a manutenção de seus nomes no rol de responsáveis, os ora recorrentes, apresentam recurso de revisão, o qual se passa a analisar.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade desta Secretaria propôs, inicialmente, o não conhecimento do recurso (peças 262 e 263). Por sua vez, o Secretário da Serur propôs o seu conhecimento (peça 264) pelo fato de que as novas fotografias apresentadas podem demonstrar, em tese, a execução dos serviços relacionados à instalação dos tapumes, reduzindo os valores dos débitos imputados e das multas aplicadas aos recorrentes. Por meio de despacho (peça 266), a relatora do recurso, Ministra Ana Arraes, acolheu a proposta do Secretário da Serur.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar se o acórdão recorrido pode ser reformado em face da:

- a) superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida; e
- b) insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado.

5. Novos documentos

5.1. Os recorrentes anexaram às suas razões recursais os seguintes documentos (peça 249, p. 26-51):

Documento	Descrição	Referência nos autos
1	Imagens históricas do Instituto Evandro Chagas obtidas no Google Earth, de 10/9/2005, de 20/6/2006 e tirada recentemente	(peça 249, p. 26-27)
2	Ofício 108/2018/IEC/SEADM/SVS/MS, de 25/5/2018 (Manifestação acerca da Solicitação de Auditoria 20180-001/06, Processo 002313.100096/2018-47)	(peça 249, p. 28-29)
3	Relatório de Auditoria Anual de Contas do Instituto Evandro Chagas, Certificado de Auditoria, Parecer do Controle Interno, Pronunciamento Ministerial, Declaração de Publicação do Relatório de Gestão do TCU – exercício 2017	(peça 249, p. 30-51)

5.2. Adicionalmente, alegam que (peça 249, p. 1-5):

a) com as fotografias juntadas, a título de novos documentos, se comprova que, à época da construção, havia densa vegetação, posteriormente à licitação, com o objetivo de realocar o prédio que abriga o laboratório de Arbovírus e o laboratório de Nível de Biossegurança NB3 tendo havido a necessidade de sua total remoção. Tais provas, também visam suprir a fragilidade probatória apontada pela unidade técnica de origem quanto à permuta da execução do tapume, inicialmente previsto, com os serviços de “corte, extração e transporte de madeira”;

b) a empresa contratada executou, efetivamente, o serviço preliminar de desmatamento da área onde foram erguidos os laboratórios;

c) consta informação de que houve desaparecimento de seis dos oito volumes de processos atinentes às obras (“Documento 2” do subitem anterior), os quais poderiam comprovar efetivamente a permuta em questão;

d) no entanto, há comprovação de que o regime de execução por empreitada por preço global nas obras foi concluído com êxito para uso dos pesquisadores do IEC; e

e) há precedente deste Tribunal que permite a apresentação de imagens geradas pelo aplicativo “Google Earth”.

Análise:

5.3. Não assiste razão aos recorrentes.

5.4. Ao proceder à análise sobre as fotos à peça 249, p. 26-27, não se pode acolher o argumento dos recorrentes de que houve permuta da utilização de tapumes de segurança por serviços de vigilância da obra e de corte, extração e transporte de madeira do terreno, tampouco mensurar qual seria o seu eventual impacto nas parcelas de débitos e imputações de multas aos recorrentes. É importante resgatar o fundamento do julgamento das contas irregulares dos recorrentes e a imputação de débito e aplicação da pena de multa a eles, qual seja, falta de comprovantes da operação de permuta e de sua autorização, nos seguintes termos (peça 1, p. 95-96):

(...)

2.7. O item 1.3 Tapumes constante das Planilhas Orçamentárias Básicas dos Contratos nº 019/2005, no valor de 37.892,25, e nº 004/2006, no valor de 12.316,92 não foram executados, conforme atestado pela equipe da CGU em vistoria ‘in loco’ durante o mês de março/2006. A CGU questionou a não execução deste item através da Solicitação de Auditoria nº 1746619/037 de 24/03/2006 (fls. 002/004 – Anexo 1). A Comissão de Acompanhamento de Obra se manifestou através do Engenheiro José Luiz de Mattos Borges (fls. 008/013 – Anexo 1) dando as seguintes justificativas:

- O serviço de Tapumes foi parcialmente concluído em função de acordo com a Secretaria de Meio Ambiente de Ananindeua, quando da permissão de desmatamento;
- O pagamento do item tapumes foi feito à contratada em função do preço global da obra ser global e foi compensado pela fiscalização através do item corte, extração e transporte de madeira ‘in natura’;
- Além disso, a empresa compensou o aumento da necessidade de vigilância da obra pleiteada pela contratada em função da ausência de tapumes.

2.8. A fiscalização não compensou a exclusão do item ‘Tapumes’ através do item corte, extração e transporte de madeira, visto que esta execução de obra não prevista na planilha orçamentária original foi cobrada em Planilha de Serviços Adicionais ao Contrato nº 019/2005 sob o título ‘Desmatamento’ em que foram pagos os serviços referentes a 2.8000 m² no valor total de R\$ 43.260,00.

2.9. A fiscalização não demonstrou o incremento da vigilância na obra decorrente da ausência de tapume. Fez afirmações infundadas, pois não apresenta documentos comprobatórios das modificações acatadas. Não se encontra manifestação do Presidente da Comissão de Acompanhamento da Obra sobre o assunto. Toda modificação no projeto licitado tem que ser feita através de Termo Aditivo, e assim não consta nos autos. Houve enriquecimento ilícito e inexecução de objeto contratado, devendo a Construtora, solidariamente com os responsáveis pela Administração do IEC, ressarcir os cofres públicos na quantia de R\$ 50.209,59, assim discriminada:

[Vide tabela à peça 1, p. 95-96]

5.5. As fotos juntadas aos autos não têm o condão de sanear a ausência das provas mencionadas no subitem anterior e se limitam a comprovar que, de fato, as duas estruturas prediais, inicialmente previstas para terem localizações distintas, acabaram por serem agregadas em um mesmo edifício. Dessa forma, as despesas de corte, extração e transporte de madeira do terreno e de aumento adicional de vigilância não sofreriam aumento de valor aptas à supressão dos serviços de tapumes de segurança da obra. Dito por outras palavras, é verossímil concluir que esses valores se manteriam nos mesmos níveis, não se verificando necessidade plausível para a realização de permuta de utilização de tapumes de segurança por outros tipos de despesas da mesma espécie.

5.6. Quanto aos demais documentos juntados pelos recorrentes, melhor sorte não lhes socorre pois atestam o extravio de documentos e que as obras licitadas estão em pleno funcionamento, sem embargo de se mencionar que:

5.6.1. O fundamento do débito é, justamente, a inexistência de comprovantes referentes à permuta de serviços e a controvérsia se instaurou no final do exercício de 2008, com a determinação para que fossem citados todos os recorrentes, conforme despacho do então relator, o Ministro Valmir Campelo (peça 1, p. 128).

5.6.2. Insta consignar que decorreram menos de cinco anos, entre a data dos débitos originais e as citações dos recorrentes, prazo apto para que eles pudessem efetuar as suas requisições e solicitações documentais e de exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório.

5.6.3. Nesse contexto, além da formação física do processo, o instituto deveria ter outros meios de registro, acompanhamento das obras e execução física dos contratos, sendo aplicáveis ao presente acaso concreto os seguintes precedentes:

a) Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário (relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer):

A Administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos, com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir em sistema contábil, ou em outro sistema gerencial, informações sobre o contrato e/ou projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência; e

b) Acórdão 1.597/2010-TCU-Plenário (relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman):

Para execução do contrato, devem ser previstos e implementados mecanismos de controle que propiciem ao órgão a possibilidade de rastrear os serviços efetivamente prestados pelas empresas contratadas para fins de ateste e pagamento.

5.6.4. A mera execução física do objeto, referente às duas obras em discussão e o seu pleno aproveitamento *a posteriori*, não são aptos para afastar as irregularidades sobre eventuais gastos sem a devida comprovação documental. Não havendo o necessário, e mínimo, suporte documental sobre a alegada permuta de serviços, não se pode dar acolhimento aos argumentos dos recorrentes.

5.6.5. Especificamente quanto ao extravio de documentos, tal fato não milita a favor dos recorrentes, uma vez que, à época da realização dos trabalhos de auditoria pela Secex/PA, não houve a consignação desta ocorrência, prevalecendo a constatação, *juris tantum*, de inexistência de documentos que noticiassem a permuta em discussão.

5.7. Por fim, compulsando todos as provas nestes autos, persiste a ausência de documentos que comprovassem, efetivamente, a existência, a motivação e a necessidade da suposta permuta entre serviços de troca de tapume por serviços de vigilância extra e de manuseio de madeira *in natura* alegada pelos recorrentes.

6. Fundamentação insuficiente

6.1. Os recorrentes alegam que, a par da documentação juntada aos autos, não foram analisadas, de forma suficiente, diversos aspectos referentes aos seus julgamentos (peça 249, p. 5-25):

a) os pagamentos autorizados, no valor original acumulado de R\$ 50.209,59, estavam amparados em parecer técnico e em medição de etapa de obra elaborados por especialistas em engenharia que atestavam a execução dos serviços contemplados no respectivo documento fiscal;

b) a autorização dos pagamentos não resultou de dolo ou de erro grosseiro praticado pelos recorrentes nem lhes importou em benefício pessoal nenhum;

c) os pagamentos se referiam a serviços de "Desmatamento" comprovadamente realizados pela empresa contratada em substituição ao item contratual "Tapumes" que deixaram de ser necessários. Tal ato tem amparo no disposto do art. 65 da Lei 8.666/1993;

d) no ato da autorização dos pagamentos pelos recorrentes, a compensação não representou dano material ao Instituto Evandro Chagas (IEC), antes o beneficiou em R\$ 2.258,61;

e) a autorização imediata para o pagamento do item contratual "Tapumes" atendeu ao princípio da eficiência administrativa na medida em que o serviço de corte, extração e transporte de madeira *in natura* era imprescindível à continuidade das obras e poderia ser objeto de futuro termo aditivo de acréscimo e supressão de serviços;

f) o pagamento condizia legalmente com o regime estabelecido, em ambos os contratos, para a execução das obras, o de empreitada por preço global (EPG), segundo o qual, por se tratar de "preço certo e total", a medição deveria ser feita por etapa, e não por quantitativo de serviço;

g) como a compensação se referia a serviços de baixa materialidade, sequer havia a necessidade de aditamento contratual, pois, em obediência ao Acórdão 1.977 /2013-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Valmir Campelo), tratava-se de erro acidental insuficiente a motivar a celebração de um termo aditivo, que se torna exigível somente quando a incorreção de projeto se materialize como erro substancial;

h) ainda que se persistisse na utilização equivocada do regime de empreitada por preço unitário (EPU), para analisar os pagamentos autorizados pelos recorrentes, inexistia nexo de causalidade entre sua conduta e o dano gerado aos cofres públicos, uma vez que o prejuízo se materializou somente quando da celebração dos aditivos contratuais, documentos pelos quais não podem ser responsabilizados porque não mais ocupavam postos de direção no IEC e não foram seus signatários;

i) a conduta dos recorrentes, no momento em que autorizaram os pagamentos, sujeitou-se aos princípios da eficiência e do interesse público, estando amparada pelos artigos 20 e 22 do Decreto-Lei nº 4.657 /1942 (Lindb) e pela jurisprudência do próprio TCU, para quem, "(...) diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios", nos termos do que foi decidido no Acórdão 119/2016-TCU-Plenário; e

j) por fim, ainda que se dê valor quanto ao aspecto de irregularidade quanto ao estrito cumprimento do dever legal, os atos praticados pelos recorrentes, pela obrigatoriedade de realização de termo aditivo prévio, as autorizações de pagamentos constituem mera falha formal e de baixo potencial ofensivo. Nesse contexto, há que se consignar que os serviços executados, sem cobertura contratual, apresentam pouca materialidade em relação ao valor total contratado atraindo a aplicabilidade do julgamento referente ao Acórdão 2.590/2012-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

Análise:

6.2. Assiste razão aos recorrentes.

6.3. Preliminarmente, como os recorrentes tiveram suas contas irregulares, com imputação de débitos e aplicações de penas de multas e, de outro lado, apresentaram documentos novos, ainda que sem força probatória para, por si sós, alterar o acórdão recorrido, entende-se cabível a rediscussão dos fundamentos do acórdão recorrido à luz das diversas novas teses apresentadas por eles em sede de recurso de revisão, bem como da reanálise, de ofício, inerente à apreciação recursal. Ademais, também se entende aplicáveis os princípios da verdade material e do formalismo moderado, bem como os entendimentos que se extraem dos seguintes acórdãos:

a) Acórdão 324/2007-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Valmir Campelo):

É possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de preenchimento dos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 35 da Lei 8.443/1992, com fundamento nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, sobretudo se detectado rigor excessivo na decisão recorrida, declaratória de irregularidade das contas;

b) Acórdão 37/2007-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

Excepcionalmente, na situação em que as irregularidades não possuam gravidade suficiente para macular as contas do responsável, deve ser conhecido o recurso de revisão com base nos princípios da verdade material e do formalismo moderado, ainda que não tenham sido atendidos os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 35 da Lei 8.443/92.

6.4. Da reanálise de ofício dos documentos constantes destes autos, se verifica que:

6.4.1. Há elementos suficientes para a aplicabilidade dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade em favor dos recorrentes.

6.4.2. Com efeito, em termos nominais, o valor total das duas obras (o Laboratório de Arbovírus do IEC – com valor de R\$ 7.099.000,00, Cláusula Quarta do Contrato 19/2005, peça 3, p. 184 – e, o Laboratório de Nível de Biossegurança III do IEC – valor de R\$ 2.490.000,00 Item 2 do Contrato 4/2006, peça 4, p. 16) resulta no montante de R\$ 9.589.000,00. De outro lado, os débitos imputados aos recorrentes guardam a seguinte proporção percentual sobre o total gasto nos dois mencionados laboratórios:

Recorrente	Valor Nominal de Débito Solidário (R\$)	Relação entre Débito e o Total da Obra (%)
Edvaldo Carlos Brito Loureiro e Maria da Conceição Mendes Chagas	37.893,35	0,4
José Paulo Nascimento Cruz	12.316,24	0,13

6.4.3. Conforme se pode observar, os débitos imputados aos recorrentes representam percentuais ínfimos em relação ao custo total da obra.

6.4.4. De outro lado, se verifica que, comparativamente ao total dos débitos imputados aos demais responsáveis (Elizabeth Conceição de Oliveira Santos, Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Norenge Engenharia Ltda), no total de R\$ 1.421.622,14 (soma de todos os débitos lançados nos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do acórdão recorrido) a relação percentual também se mostra insignificante:



Recorrentes	Valor Nominal de Débito imputado aos recorrentes (R\$)	Relação percentual entre os débitos dos recorrentes e o total atribuído aos demais responsáveis (%)
Edvaldo Carlos Brito Loureiro e Maria da Conceição Mendes Chagas	37.893,35	2,67
José Paulo Nascimento Cruz	12.316,24	0,87

6.4.5. Não se pode perder de vista que, enquanto os recorrentes respondem a uma única irregularidade - que gerou débito insignificante em relação ao total da obra -, aos demais responsáveis foram imputadas mais de uma irregularidade as quais geraram um montante de débito, em termos percentuais, de 15% (R\$ 1.421.622,14 dividido por R\$ 9.589.000,00 multiplicado por 100) sobre o mesmo total da obra. Ou seja, não há outras irregularidades imputadas aos recorrentes, situação processual essa que só aproveita a eles.

6.4.6. Entende-se que, no confronto das irregularidades cometidas pelos demais responsáveis em relação aos recorrentes, bem como pelas circunstâncias acima relatadas, se verificam as condições necessárias para aplicabilidade dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade de forma a que o julgamento das contas dos recorrentes sejam regulares com ressalva, com o consequente afastamento dos respectivos débitos e imputações de multas.

6.4.7. A presente proposição, com amparo nos princípios acima mencionados, não é inédita no âmbito deste Tribunal, conforme se pode verificar nos enunciados extraídos dos seguintes precedentes:

a) Acórdão 1.283/2019-TCU-Segunda Câmara (relatoria da Ministra Ana Arraes):

É cabível o julgamento das contas do gestor pela regularidade com ressalvas, dando-lhe quitação, quando o débito remanescente é insignificante frente aos valores por ele geridos e não há indícios de locupletamento, considerando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da racionalização administrativa e da economia processual;

b) Acórdão 2.096/2018-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Vital do Rêgo):

Em situações nas quais as irregularidades identificadas têm repercussão materialmente irrelevante no montante de recursos geridos pelo responsável, as contas são julgadas regulares com ressalva; e

c) Acórdão 249/2019-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas):

A baixa materialidade do débito e a ausência de comprovação de outras irregularidades atribuídas ao gestor permitem o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas;

d) Acórdão 2.075/2011-TCU-Plenário (relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman):

A baixa materialidade de contratação irregular, constituindo ocorrência isolada, não é suficiente para macular de irregularidade a totalidade de contas anuais; e

e) Acórdão 1.041/2014-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer):

As contas são julgadas regulares com ressalva, com efetivação de determinações, quando as irregularidades identificadas têm repercussão materialmente irrelevante no total do montante gerido pela entidade.

6.4.8. Ademais, no novo documento apresentado, consta informação prestada ao Sistema Federal de Controle Interno – CGU/PA de que as duas obras em discussão estão em funcionamento e em pleno uso, com o respectivo termo de recebimento provisório (peça 249, 45-47). Tais informações constam na Prestação de Contas do IEC, exercício de 2017. De outro lado, o parecer do controle interno foi pela regularidade das contas (peça 249, p. 48).

6.4.9. Assim sendo, entende-se cabível o julgamento das contas dos recorrentes “regulares com ressalva”, desconstituindo-se as respectivas parcelas de débito e afastando a aplicação das multas. Assim, se deve proceder à exclusão de seus nomes dos subitens 9.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.4 do acórdão recorrido e a inclusão deles em seu subitem 9.5.

6.5. A par das suso constatações, acolhem-se, por economia processual, os argumentos lançados pelos recorrentes às alíneas “b”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i” e “j” do subitem 6.1 deste Exame. No entanto, entende-se que não se devem acolher as alegações das demais alíneas, uma vez que:

6.5.1. Alínea “a” do subitem 6.1 deste Exame

6.5.1.1. A questão referente à ausência de responsabilidade decorrentes de pagamentos baseados em pareceres técnicos não tem amparo na jurisprudência deste Tribunal (vide subitem posterior), pois, se for admitida a hipótese reversa, nenhuma responsabilidade residual poderá ser invocada para os casos de condutas omissivas e as praticadas em decorrência das modalidade de culpas *in vigilando* (no acompanhamento das execuções contratuais) e *in eligendo* (más escolhas das autoridades hierárquicas superiores em relação às inferiores).

6.5.1.2. Com efeito, é o que pode extrair de diversos precedentes deste Tribunal: Acórdãos 723/2005-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar), 1.736/2010-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), 250/2014-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro-Substituto André Carvalho), 1.984/2014-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro), 2.781/2016-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), dentre outros.

6.5.1.3. Ratificam-se, porquanto suficientes, os fundamentos contidos no acórdão recorrido sobre essa questão.

6.5.1.4. Há que se consignar que a verificação, *in loco*, do levantamento de tapumes de segurança ao redor da estrutura predial que passou a comportar os dois laboratórios era de fácil constatação, não só por parte dos recorrentes, como de qualquer transeunte. Dessa forma, era exigível conduta diversa por parte deles no sentido de, pelo menos, diligências à empresa contratada ou ao fiscal da obra sobre a ausência dos tapumes. Inaplicável, assim, o precedente invocado pelos recorrentes quanto ao que foi decidido no Acórdão 2.262/2015-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

6.5.2. Alínea “c” do subitem 6.1 deste Exame

6.5.2.1. A linha de argumentação trilhada pelos recorrentes quanto a essa alegação pressupõe que resta comprovada a execução de serviços adicionais de segurança e os referentes à extração de madeira no terreno da obra. No entanto, eles não referenciaram nos autos quais comprovantes atestam a permuta de serviços não havendo correlação dessa ausência ao que dispõe o art. 65 da Lei de Licitações.

6.5.2.2. Aliás, da reanálise dos documentos destes autos, de se estranhar a ausência de qualquer motivação referente à não execução dos serviços de levantamento de tapumes, inicialmente previstos, os quais dificultariam eventuais furtos de materiais da obra realizada.

6.5.3. Alínea “d” do subitem 6.1 deste Exame



6.5.3.1. Não se pode admitir que não houve prejuízo ao Erário ou mesmo benefício financeiro, pois, conforme mencionado reiteradamente, não foi sequer documentada a alegada permuta de serviços defendida pelos recorrentes.

6.5.3.2. A motivação e a finalidade do ato administrativo referente à não execução do levantamento de tapumes de segurança era obrigatória porquanto medida de resguardo de materiais de construção de patrimônio público com valor significativo. É o que dispõe o art. 2º da Lei 9.874/1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

6.6. Em face do disposto no parágrafo único do art. 35 da Lei 8.443/1992, a proposta de provimento do presente recurso não deve ser estendida aos demais responsáveis, uma vez que:

a) praticaram diversas outras irregularidades, além daquela unicamente imputada aos recorrentes;

b) tais irregularidades redundaram em diversas imputações de débitos, lançadas nos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário e na aplicação das multas aplicadas em seu subitem 9.4;

c) não há que se falar em redução das multas a eles aplicadas, decorrente do afastamento das multas aos recorrentes, pois não houve redução do montante total de débito nominal, mas apenas a diminuição do rol de devedores solidários; e

d) por fim, da reanálise dos demais documentos dos autos, não se verifica a ocorrência de outros erros ou enganos, de natureza formal ou material, nestes autos.

CONCLUSÃO

7. Da análise anterior, conclui-se que:

a) os novos documentos trazidos pelos recorrentes, que atestam que a obra foi concluída e está em funcionamento, associada à reanálise dos elementos contidos nos autos, a luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, têm o condão de transmutar o julgamento das contas dos recorrentes de irregulares para “regular com ressalvas”, afastando-se os débitos e multas a eles aplicadas uma vez que:

a.1) os recorrentes incorreram na prática de apenas uma única irregularidade;

a.2) o débito decorrente dessa única irregularidade gerou montante insignificante frente ao total dispendido na obra executada dos dois laboratórios, que, repita-se, se encontram funcionais e operantes;

a.3) também se constata ser ínfimo o montante de débito imputado aos recorrentes em relação aos demais responsáveis sendo desarrazoado o julgamento de contas irregulares a todos eles;

a.4) parte das alegações recursais dos recorrentes se mostram plausíveis, em que pese a presente análise não ter acolhido algumas delas.

7.1. Com base nessas conclusões e considerando que as condições subjetivas dos recorrentes não aproveitam aos demais responsáveis arrolados nestes autos, entende-se que o recurso mereça ser provido nos termos sugeridos na proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



8. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, III, 35, *caput* e inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento para:

a.1) excluir os nomes de Edvaldo Carlos Brito Loureiro, Maria da Conceição Mendes Chagas e José Paulo Nascimento Cruz dos subitens 9.3, 9.3.1, 9.3.3 do Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário e tornar insubsistente as multas a eles aplicadas por meio do subitem 9.4 daquele julgado;

a.2) julgar regulares com ressalva as contas de Edvaldo Carlos Brito Loureiro, Maria da Conceição Mendes Chagas e José Paulo Nascimento Cruz, dando-lhes quitação, e incluir os seus nomes na redação do subitem 9.5 do Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário;

a.3) por via de consequência, sugerir que seja dada nova redação ao Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

“9.3. julgar irregulares as contas de Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Noreng Engenharia Ltda. e condená-los ao pagamento das quantias especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento:

9.3.1. Gerson de Siqueira Corrêa, solidariamente com José Luiz de Mattos Borges e Noreng Engenharia Ltda.:

Data Valor (R\$)

3/11/2005 37.893,35

9.3.2. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, solidariamente com Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Noreng Engenharia Ltda.:

Data Valor (R\$)

6/11/2006 875.684,42

13/11/2006 66.148,95

29/11/2006 1.826,64

15/12/2006 228.554,70

9/7/2007 17.771,82

21/8/2007 74.301,42

27/12/2007 107.124,60

9.3.3. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, solidariamente com Gerson de Siqueira Corrêa, José Luiz de Mattos Borges e Noreng Engenharia Ltda.:

Data Valor (R\$)

3/5/2006 12.316,24

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo nominados, individualmente, as multas indicadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável Valor (R\$)

Elisabeth Conceição de Oliveira Santos 150.000,00



Gerson de Siqueira Corrêa 180.000,00

José Luiz de Mattos Borges 180.000,00

Noreng Engenharia Ltda. 200.000,00

9.5. julgar regulares as contas de: Alexandre Wilson Raizer Serrate, Rodrigo Nunes Endres, Paulo Jordy Macedo, Augusto Pereira Cordeiro, Rita de Cássia Malcher Cardoso Pereira e Marcelo Augusto Albuquerque Aires da Costa; regulares com ressalva, as contas de Edvaldo Carlos Brito Loureiro, Maria da Conceição Mendes Chagas e José Paulo Nascimento Cruz; e, dando-lhes quitação”; e

b) dar ciência aos recorrentes, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 19/8/2020.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)