

VOTO

Atuo nestes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista ter sido designado, por meio da Portaria-TCU nº 61-SEAE, de 26/8/2021, substituto do eminente Ministro Benjamin Zymler.

2. Preliminarmente, o recurso em apreço deve ser conhecido, uma vez que houve o preenchimento dos requisitos necessários para a espécie. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo sr. Gerson de Siqueira Corrêa, fiscal do contrato, contra o Acórdão 8.832/2019-1ª Câmara. Nessa deliberação, o Colegiado julgou irregulares as contas do recorrente, mas não o condenou em débito, nem lhe aplicou multa, haja vista que tais providências já haviam sido adotadas na tomada de contas especial constituída no TC 020.354/2008-0, que será melhor explicitado neste voto.

3. A decisão recorrida também considerou irregulares as contas da sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos e dos srs. José Paulo Nascimento Cruz e José Luiz de Mattos Borges, respectivamente diretora do Instituto Evandro Chagas (IEC), chefe do serviço de administração (substituto) e fiscal do contrato. Do mesmo modo que o recorrente, não houve providências adicionais, dado que também foram responsabilizados no processo indicado no parágrafo anterior.

4. Originariamente, este processo cuidou de tomada de contas do Instituto Evandro Chagas (IEC), referente ao exercício de 2006. O processo ficou sobrestado por dez anos (de 1º/7/2009 a 10/9/2019), em razão do trâmite das mencionadas contas especiais.

5. No TC 020.354/2008-0, o recorrente foi condenado, solidariamente com outros responsáveis, pelo débito de R\$ 1.421.622,14 e multado em R\$ 180.000,00 (Acórdão 334/2015-Plenário, mantido pelo Acórdão 1.596/2019-Plenário). Isso porque foram encontradas as seguintes irregularidades em dois contratos para construção de dois laboratórios, um de Arbovírus e outro de Nível de Biossegurança NB3, que foram objeto dos Contratos n.º 19/2005 e n.º 4/2006: pagamentos por serviços não executados (tapumes, lastro de brita e fornecimento e instalação de tela) e por equipamentos não entregues, duplicidade de itens na planilha orçamentária, superfaturamento (comparação dos custos do contrato com aqueles constantes no Sinapi e em outros referenciais de preço) e realização de pagamentos sem cobertura contratual.

6. Concluída a análise daquele processo, foi levantado o sobrestamento dos presentes autos. Assim, no acórdão recorrido, as contas da recorrente foram julgadas irregulares. O relator **a quo**, Min. Bruno Dantas, consignou que:

“13. A SecexSaúde propõe, então, que sejam julgadas irregulares as contas de Elisabeth Conceição de Oliveira Santos e José Paulo Nascimento Cruz, já que: i) praticaram em 2006 atos que resultaram em dano ao erário; ii) foram condenados e sancionados no âmbito do TC 020.354/2008-0; e iii) foram devidamente ouvidos no processo de TCE, o que dispensa novos chamamentos nos presentes autos.

14. De pronto, observo que a unidade deixou de considerar que Gerson de Siqueira Corrêa e José Luiz de Mattos Borges também foram arrolados na presente tomada de contas anual, como se pode depreender do Certificado de Auditoria (peça 12, p. 7-13) e do rol de responsáveis (peça 1, p. 6-13).

15. Da leitura do relatório que antecede o voto do Acórdão 334/2015-TCU-Plenário (mantido, no que diz respeito a esses responsáveis, pelo Acórdão 1.596/2019-TCU-Plenário), verifica-se que diversas das condutas por eles praticadas, as quais concorreram para a ocorrência do débito, consumaram-se em 2006.

16. *Assim, considerando que esses responsáveis se enquadram na mesma situação descrita no item 13 deste voto, devem-se julgar suas contas irregulares, bem como as de Elisabeth Conceição de Oliveira Santos e José Paulo Nascimento Cruz.”*

7. Ou seja, a decisão recorrida não pretendeu rediscutir as irregularidades apuradas em outros processos, mas apenas avaliou a sua repercussão sobre a gestão do recorrente, isto é, se os fatos foram graves o suficiente para macular as contas ordinárias do membro da comissão especial de acompanhamento de execução de obra/fiscal do contrato.

8. Apesar disso, o recurso apresentado pelo sr. Gerson de Siqueira Corrêa intenta rediscutir os fatos exaustivamente tratados no TC 020.354/2008-0. Foram trazidos os seguintes argumentos: i) não houve pagamento em duplicidade da estaca raiz; ii) não foi alterado o valor unitário do cimbramento, que foi pago com base na planilha orçamentária; iii) os laudos técnicos eram feitos conforme os recursos e dentro dos limites da capacidade de conhecimento do fiscal (não tinha experiência nem apoio para a condução dessa obra); iv) as práticas observaram as normas e os procedimentos vigentes à época; e v) o presidente da comissão de acompanhamento de obras não verificou adequadamente as planilhas, os pareceres e as faturas feitas pelo fiscal.

9. A Secretaria de Recursos e o Ministério Público junto ao TCU manifestaram-se de forma unânime para que o Tribunal negasse provimento ao apelo, mantendo, em seus exatos termos, a decisão recorrida. Antecipo que acompanharei os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

10. De início, gostaria de ressaltar que, na última década, consolidou-se o entendimento acerca da desnecessidade de novo contraditório nos processos de contas anuais quando, em outros autos, já houver sido ofertado o contraditório e a ampla defesa em relação aos mesmos fatos. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 5.116/2014-1ª Câmara, 2.146/2014-1ª Câmara, 7.573/2012-2ª Câmara, 525/2011-2ª Câmara, 1.669/2014-Plenário e 2.326/2013-Plenário, dentre muitos outros. Por se tratar de tema reiterado que já se encontra pacificado neste Tribunal, houve, inclusive, a edição da Súmula TCU 288, que tem a seguinte redação:

“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. A súmula corresponde exatamente ao caso prático ora em apreciação. O recorrente foi citado no TC 020.354/2008-0 em razão das irregularidades já mencionadas. Esse mesmo fato – e só ele – foi utilizado no acórdão recorrido para fundamentar a irregularidade das contas dele.

12. Esse entendimento consolidado tem uma razão de ser. A garantia do contraditório e da ampla defesa deve ser observada em relação a fatos imputados aos jurisdicionados, não se encontrando vinculada a um processo específico. Pouco importa se a matéria vai ser tratada em processo de contas anual, em tomada de contas especial ou em representação.

13. Tese semelhante foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 30.322/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia. Tratava-se de um caso em que o gestor já havia sido multado pelo TCU em duas tomadas de contas especiais, e, no processo de contas, com fundamento nos mesmos fatos, esta Corte decidiu inabilitar, sem a oferta de novo contraditório, por cinco anos, o servidor para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública. Transcrevo trecho do voto da relatora, que bem resume a tese aqui defendida:

“[...] o conjunto dessas irregularidades, no entendimento do Tribunal de Contas da União, foi suficiente para macular a gestão da Dataprev no período e ensejar a inabilitação de seus ex-gestores.

4. Essa sanção não teve suporte em fatos ou imputações novas sobre as quais o Impetrante não exerceu as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Ao contrário, respaldou-se apenas nos fatos que já haviam sido exaustivamente analisados e discutidos

em processos anteriores, cujas conclusões não poderiam mais ser desconstituídas, e no juízo de que a sucessão de irregularidades praticadas ao longo de 2003 seria grave e reclamaria a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo ou função pública por cinco anos”.

14. À luz dessas considerações, concluo que não houve violação do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

15. Nos processos de contas anuais, para que haja um juízo de reprovação, o exame do Tribunal deve passar necessariamente por duas etapas: a identificação de uma ou mais condutas irregulares e a avaliação da repercussão desses fatos sobre toda a gestão do responsável em determinado ano civil. Nesse segundo momento, analisa-se se as falhas foram suficientes para macular globalmente a administração do gestor público.

16. A primeira fase foi feita na tomada de contas especial, oportunidade em que o sr. Gerson de Siqueira Corrêa pôde produzir defesa técnica, tendo invocado inclusive as mesmas questões trazidas no presente recurso. Tais argumentos foram rechaçados por meio dos Acórdãos 334/2015-Plenário e 1.596/2019-Plenário. Em nenhuma dessas deliberações atuei como relator, ou seja, reexaminar tais fatos agora viola a garantia do juiz natural.

17. O presente processo cuida exatamente da segunda etapa processual, qual seja, o exame da repercussão dos fatos apurados no TC 020.354/2008-0 sobre as contas anuais do membro da comissão especial de acompanhamento de execução de obra/fiscal do contrato. Dito de outro modo, busca-se avaliar se os pagamentos a maior são suficientes para macular as contas do recorrente no exercício de 2006.

18. Neste momento, não pode o responsável querer rediscutir o mérito dos fatos examinados em outro processo, até porque já restou consumada a preclusão consumativa. O recorrente já teve a oportunidade de impugnar parte dos débitos que lhe foram imputados. Permitir a reanálise criaria, a meu ver, um terceiro grau de jurisdição e um novo recurso, algo que não foi previsto na Lei 8.443/1992, tampouco no Regimento Interno do TCU.

19. A jurisprudência desta Corte caminha no mesmo sentido, como pode ser visto nas seguintes decisões:

“É desnecessária nova audiência do gestor, por ocasião do processamento de tomada ou prestação de contas anuais, acerca de fatos a serem considerados na avaliação da gestão que já foram objeto de defesa prévia e reputados irregulares em processos autônomos anteriormente julgados. Fica ao juízo do relator e do Tribunal avaliar se os atos isolados tratados nas fiscalizações são graves o bastante para macular o conjunto da gestão.” (Acórdão 1.383/2015-1ª Câmara)

“Não é possível rediscutir, nas contas ordinárias, a regularidade de atos de gestão reputados irregulares em processos autônomos já julgados. Não há necessidade de nova audiência dos responsáveis, uma vez que não é dado a esses opinar sobre as consequências jurídicas dos ilícitos efetivamente praticados, reconhecidos por decisão colegiada, atribuição que é exclusiva do julgador, com base nos princípios do livre convencimento e da persuasão racional.” (Acórdão 2.146/2014-1ª Câmara)

“Não há previsão legal que torne possível rediscutir nas contas ordinárias a regularidade de atos de gestão reputados irregulares em processos autônomos (tomada de contas especial) já julgados.” (Acórdão 1.187/2013-1ª Câmara)

20. Portanto, à luz das considerações que foram feitas, entendo que o recurso de reconsideração deva ser conhecido para, no mérito, ser improvido.

21. Ainda que não houvesse tais óbices formais, melhor sorte não assistiria ao sr. Gerson de Siqueira Corrêa.

22. De início, rememoro que os dois serviços apontados no recurso (cimbramento e estaca raiz) não abrangem a totalidade de itens considerados no cálculo do débito imputado ao fiscal da obra, de modo que, mesmo se fossem aceitos os argumentos, haveria pouca redução na quantia a ser ressarcida aos cofres públicos.

23. Independente disso, as alegações apresentadas no recurso são genéricas e não vêm acompanhadas de estudos técnicos que as lastreiam. Depois de ter assinado os dois contratos com o poder público para a construção dos laboratórios, a empresa (Norenge Engenharia Ltda.) apresentou proposta supostamente para otimizar as obras e promover uma adequação técnica. Buscou, na verdade, promover acréscimos de quantidades e serviços, de modo que os contratos sofreram aditivos que atingiram o limite legal de 25% previsto no art. 65, II, da Lei 8.666/1993.

24. Especificamente em relação à estaca raiz, foram acrescentados, de forma injustificada, 2.484 metros desse serviço. Para contestar a conclusão da unidade técnica, o recorrente apenas afirma não haver pagamento em duplicidade, mas não traz os projetos de engenharia ou os cálculos da fundação que demonstrem a necessidade do quantitativo mencionado.

25. Por sinal, esse argumento diverge das afirmações feitas pelo próprio recorrente no laudo técnico de sua autoria (peça 8, p. 145/146, do TC 020.354/2008-0). Nesse documento, esse jurisdicionado solicitou à administração do IEC/PA a emissão de uma guia de recolhimento para que a Norenge Engenharia Ltda. restituisse o valor de R\$ 504.023,21, “*relativos à devolução integral dos itens aditivados para: cimbramento e a diferença das parcelas pagas para execução dos dois tipos de estacas raízes, com relação ao contrato administrativo 019/2005*”. Ao que tudo indica, apesar de os boletins de medição contarem com sua assinatura, o fiscal do contrato verificou o pagamento irregular e tentou, sem sucesso, adotar providências para sanear-lo.

26. Do mesmo modo, também por meio de termo aditivo, em que se acrescentou mais de seis mil metros cúbicos de cimbramento ao contrato 019/2005, a unidade técnica observou que o custo da mão de obra (carpinteiro e ajudante) estava acima daqueles apresentados pela construtora por ocasião da celebração do contrato, o que infringiria cláusula contratual e dispositivo legal segundo os quais a contratada fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições licitadas, os acréscimos e as supressões que se fizerem necessários.

27. Partindo-se da tabela de composições de preços para orçamento da PINI/TCPO e mantendo-se os preços de mão de obra da contratada apresentados por ocasião da contratação, observou-se um significativo superfaturamento de R\$ 297.892,46 (256% acima).

28. No recurso, o fiscal da obra apenas afirmou não ter alterado o valor unitário do cimbramento, que, no seu entender, foi pago com base na planilha orçamentária. Não é dito qual orçamento, mas, se pretendeu mencionar o do aditivo, essa informação contrasta com as provas constantes dos autos, razão pela qual não pode ser aceita.

29. O recorrente afirma que não tinha o conhecimento técnico para a função de fiscal de contrato, mas tal argumento não pode ser aceito. Se eventualmente se sentisse incapaz para analisar os pleitos de aditivos contratuais ou para atestar os boletins de medição, deveria ter adotado as providências cabíveis junto ao IEC, não podendo agora alegar tal circunstância com vistas ao afastamento de sua responsabilidade perante esta Corte de Contas.

30. Por sinal, o dano ao Erário decorreu diretamente dos atos por ele praticados (manifestação favorável aos aditivos e assinatura de boletins de medição). Se eventualmente o presidente da comissão de acompanhamento de obras não verificou adequadamente as planilhas, os pareceres e as faturas feitas pelo fiscal, isso não impede a responsabilização deste.

31. Ao contrário do que alega, as práticas adotadas pelo recorrente não observaram as normas e os procedimentos vigentes à época. A medição de serviços não executados e de equipamentos não entregues, a autorização de pagamentos em duplicidade, o superfaturamento e a autorização de

despesas sem cobertura contratual são práticas que violam as mais basilares normas de direito administrativo e financeiro.

32. Portanto, mesmo que fosse possível revisitar as irregularidades apuradas no TC 020.354/2008-0, ainda assim o recurso de reconsideração seria improvido.

33. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2021.

Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator