

TC-016.524/2005-1

Tipo: Recurso de revisão em processo de prestação de contas ordinária do exercício de 2004

Unidade jurisdicionada: Fundação Universidade Federal de Sergipe

Recorrente: José Fernandes de Lima (CPF: 045.294.054-00)

Advogados: Camila Gomes de Lima (OAB/DF 35.185) e Rodrigo Camargo Barbosa (OAB/DF 34.718)

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário:

Não-conhecimento do recurso: O recurso de revisão não é sucedâneo do recurso de reconsideração, sendo instância excepcional, semelhante à ação rescisória no processo civil, não sendo nele possível revisitare argumentos e teses jurídicas expostas no julgamento do processo de contas.

A existência de julgamento anterior pelo TCU em relação à mesma irregularidade praticada pelo mesmo gestor-recorrente (Decisão 1458/2002-Plenário), em associação com a comunicação prévia da CGU/SE sobre a jurisprudência do TCU invalidam as alegações de confusão legal ou de boa-fé na gestão.

Não há novidade legislativa que não tenha sido considerada pelo acórdão questionado. Tanto à luz da antiga legislação, tanto à luz da nova legislação, as condutas do ordenador de despesas são irregularidades, com a contratação feita com objetos contratuais genéricos, sem prévia orçamentação, sem prévia motivação para dispensa de licitação e sem prévia consignação de crédito no Orçamento da União.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão (peça 36) interposto por José Fernandes de Lima, insurgindo-se contra o Acórdão 5014/2010-2ª Câmara (peça 28, fls. 8-72), por meio do qual se julgaram irregulares as contas do então ordenador de despesas da Fundação Universidade Federal de Sergipe (FUFS), relativas a prestação de contas anuais do exercício de 2004, em função de: a) inconsistências nos registros de conformidade documental; b) contratação da FAPese em detrimento de orientações jurisprudenciais desta Corte de Contas.

2. Eis o extrato da decisão recorrida (peça 28, fls. 67-72):
 - 9.1. acatar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Luiz Carlos de Azevedo e José Fernandes de Lima e pela empresa SEMPSEV – Terceirização de Serviços Ltda;
 - 9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Sérgio Maurício Mendonça Cardoso;
 - 9.3. acatar as razões de justificativa apresentadas pelas senhoras Maria do Carmo Menezes dos Santos, Maria Alice Galvão Maia e Roza Maria Macedo Andrade;
 - 9.4. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelas senhoras Ednalva Freire Caetano e Maria Nêris dos Santos;



9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Azevedo, em relação à inexistência de justificativa quanto à viabilidade econômica e à necessidade de contratação de serviços de mão de obra terceirizada, bem como quanto à ausência de comprovação do consumo médio de combustível e oxigênio líquido;

9.6. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Azevedo, relativas à inexistência de parecer técnico de nutricionista na aquisição de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário, bem como em relação aos pagamentos de adicionais de insalubridade e periculosidade a servidores da FUFS, acolhendo integralmente os argumentos relacionados às demais irregularidades imputadas ao responsável;

9.7. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Abel Smith Menezes, referentes ao não encaminhamento ao Controle Interno de processos de admissão de pessoal, aposentadoria e pensão, bem como ausência de registros no Sisac;

9.8. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Abel Smith Menezes, relativas a pagamentos indevidos de adicionais de insalubridade e periculosidade e negligência e omissão na apuração de casos de indícios de infringência ao regime disciplinar dos servidores públicos da União, acolhendo integralmente os argumentos relacionados às demais irregularidades imputadas ao responsável;

9.9. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Fernandes de Lima, referentes ao pagamento indevido de adicionais de insalubridade e periculosidade a servidores da FUFS;

9.10. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Fernandes de Lima, relativas às inconsistências nos registros de conformidade documental e à contratação da FAPESE em detrimento de orientações jurisprudenciais desta Corte de Contas ;

9.11. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “c”, e 19, caput, da Lei n.º 8.443/92, irregulares as contas e em débito o Sr. Sérgio Maurício Mendonça Cardoso (CPF: 119.753.695-72), ex-Assessor do Reitor, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 8.228,41 (oito mil, duzentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a partir de 15/02/2002, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres da Universidade Federal de Sergipe, em razão do desaparecimento de um Microscópio Binocular, 4 objetivas, Olympus, mod. CX40-II, adquirido por meio do Contrato 03/99, celebrado entre a Nisso Iwai do Brasil S/A e o Ministério da Educação;

9.12. julgar, com fundamento nos arts. 10, § 2º, 18 e 23, II, da Lei n.º 8.443/92, regulares com ressalva as contas de Maria Alice Galvão Maia (CPF: 154.803.645-53), Diretora do Departamento de Pessoal da FUFS em 2004; Roza Maria Macedo Andrade (CPF: 067.862.945-53), Diretora Administrativa do HU em 2004; Luiz Carlos Azevedo (CPF: 111.611.245-00), ex Pró-Reitor de Administração da FUFS; Abel Smith Menezes (CPF: 420.611.215-00), Diretor do Departamento de Pessoal da FUFS em 2004; Maria Nérís dos Santos (CPF: 116.270.775-53), Supervisora de Patrimônio da FUFS em 2004; Maria do Carmo Menezes dos Santos (CPF: 170.768.205-44), servidora responsável pelo registro de conformidade contábil em 2004; e de Ednalva Freire Caetano (CPF: 068.425.345-34), Gerente de Recursos Humanos da FUFS em 2004;

9.13. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/92, irregulares as contas do Sr. José Fernandes de Lima (CPF: 045.294.054-00), ex-Reitor da FUFS, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), com fulcro no art. 58, inc. II, do mesmo diploma legal, fixando-lhe o



prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento;

9.14. determinar, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, o desconto integral ou parcelado na remuneração ou provento dos servidores, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso as notificações não sejam atendidas;

9.15. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas no caso de não surtir efeito a determinação anterior;

9.16. autorizar o pagamento das dívidas decorrente em até vinte e quatro parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26, da Lei n.º 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.17. julgar, com fundamento nos arts. 10, §2º, 17 e 23, I, da Lei n.º 8.443/92, regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação;

9.18. determinar à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 18 da Lei n.º 8.443/92, que:

9.18.1. em obediência ao disposto no art. 26 da Lei n.º 10.180/2001, disponibilize aos servidores do órgão de Controle Interno, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão, todos os processos, documentos ou informações requeridas;

9.18.2. promova a devida estruturação da auditoria interna da entidade, dotando-a dos recursos materiais e humanos necessários ao seu adequado funcionamento, bem como permita que a mesma possua a autonomia necessária ao exercício de suas atividades e à consecução dos seus objetivos de fortalecimento da gestão e racionalização das ações de controle, na forma estabelecida pelo art. 4º do Decreto n.º 3591/2000;

9.18.3. efetue os procedimentos relativos à Conformidade dos Registros de Gestão, consistentes na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações, na forma prevista pela IN STN/MF n.º 06/2007;

9.18.4. observe o princípio da segregação das funções, e não permita que haja emissão de ordem bancária pelo próprio beneficiário;

9.18.5. regulamente e discipline o apoio financeiro oferecido aos alunos de graduação da UFS. Nesse sentido, procure evitar casos como o verificado pela CGU no Relatório de Auditoria n.º 153409, evitando a concessão de apoio financeiro a alunos para participação em eventos que não possuam cunho científico, cobrando dos beneficiários a prestação de contas dos recursos recebidos, adotando maior zelo quando em sua concessão e anexando ao processo orçamentário estimativa quanto a essas despesas;



9.18.6. realize, se ainda não o fez, os inventários dos bens patrimoniais móveis e imóveis da UFS, em conformidade com os procedimentos elencados na IN SEDAP n.º 205/88;

9.18.7. providencie a imediata elaboração dos Termos de Responsabilidade e a assinatura de todos eles, em especial aqueles indicados pela CGU no Relatório de Auditoria n.º 154050, conforme orienta o item 7.11 da IN SEDAP n.º 205/88;

9.18.8. crie rotinas de controle para que os bens patrimoniais da entidade, incluindo o HU, não sejam distribuídos sem o tombamento e sem a prévia ciência da Seção de Patrimônio da entidade, conforme orienta os itens 7.13.4 e 7.13.5 da IN SEDAP n.º 205/88;

9.18.9. identifique precisamente a localização de todos os bens patrimoniais não encontrados pela Controladoria Geral da União, apontados no Relatório de Auditoria n.º 154050, e proceda à atualização dos seus Termos de Responsabilidade;

9.18.10. notifique os consignatários dos bens patrimoniais indevidamente movidos ou não-localizados sob a necessidade de observância aos preceitos contidos na IN SEDAP n.º 205/88;

9.18.11. designe um responsável para o almoxarifado do Hospital Universitário, conforme orientação contida no parágrafo único do art. 12 do Decreto-Lei n.º 200/67;

9.18.12. identifique as razões que geraram diferença entre a conta Bens Móveis - 1.4.2.1.0.00.00 do Siafi e o Sistema Patrimonial e providencie a devida regularização;

9.18.13. localize e coloque à disposição do Controle Interno, nas próximas auditorias de gestão, caso ainda não tenha providenciado, os documentos relativos à conta no Siafi Obras em Andamento - 1.4.2.1.1.91.00;

9.18.14. adote, se ainda não o fez, medidas emergenciais para retirada dos bens patrimoniais expostos no pátio da Divisão de Patrimônio, providenciando a devida cessão ou alienação, quando for o caso (fls. 1089, vol. 5);

9.18.15. imprima maior agilidade ao cadastramento dos processos de admissão de pessoal temporário no SISAC e ao encaminhamento dos mesmos à CGU, mormente os processos relativos à contratação de professores visitantes e substitutos, na forma exigida pela IN/TCU n.º 55/2007 (fls. 1090, vol. 5);

9.18.16. observe o Parecer SRH/SEPLAN n.º 217/89, de forma a proceder com os efeitos financeiros decorrentes de progressão funcional por titulação dos professores somente a partir da publicação do ato de sua concessão;

9.18.17. providencie, imediatamente, a elaboração de um completo estudo técnico, por profissional competente e habilitado para tanto, detalhando as atividades/áreas/servidores que justificam, de fato, o pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade nas dependências da UFS e HU, independente de se adotar providências quanto à reposição ao erário, em cumprimento ao art. 46 da Lei n.º 8.112./90, dos adicionais pagos indevidamente, observando que a execução do pagamento do adicional somente se processe em face da portaria de localização ou de exercício do servidor em local periculado, consubstanciado em laudo pericial atualizado, conforme exigência disposta no art. 6º do Decreto n.º 97.458/89, e no item 2 da IN SEPLAN n.º 02/89, observando os procedimentos descritos na Orientação Normativa SRH/MP 04/2005;

9.18.18. observe, de forma a evitar a ocorrência verificada nos autos do Processo Administrativo Disciplinar n.º 23113.001093/05-41, que as decisões tomadas pelo julgador em processos administrativos disciplinares devem alinhar-se aos fundamentos constantes dos autos, de modo que, constatada a prática de falta funcional e dano patrimonial ao erário, resta



à Administração o poder-dever de eleger, dentre o rol de punições constantes do art. 127 da Lei n.º 8.112/90, a que melhor se aplica ao caso, não havendo discricionariedade nesta situação;

9.18.19. imprima maior agilidade ao cadastramento e ao preenchimento das informações necessárias no SISAC e posterior encaminhamento à CGU, no que se refere aos processos de concessão de aposentadoria e pensão ainda não analisados pelo órgão de controle, em especial aqueles concedidos no período de 02/04/1992 a 16/12/1998;

9.18.20. imprima maior agilidade na apuração dos casos de indícios de acumulação ilícita de cargos e de outras infringências ao regime disciplinar, sob pena de caracterizar-se em conduta omissiva e conseqüente responsabilização dos dirigentes e servidores responsáveis, sobretudo nos casos de servidores com dedicação exclusiva que exerçam outras atividades de forma irregular;

9.18.21. observe a vedação inserida no art. 23, §5º, da Lei n.º 8.666/93 e planeje adequadamente a execução de despesas de mesma natureza, considerando sempre todo o exercício financeiro, com vistas a preservar a modalidade de licitação adequada e evitar o fracionamento do objeto, sendo facultada a utilização do Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666/93 e regulamentado pelo Decreto n.º 3.931/2001;

9.18.22. abstenha-se de incluir nas planilhas orçamentárias das licitações objetos genéricos, quantificados como Verba (Vb), tendo em vista que o projeto básico deve conter planilha discriminando os quantitativos e preços unitários, de acordo com o estabelecido no § 4º do art. 7º da Lei n.º 8.666/93;

9.18.23. defina, previamente à contratação de serviços, Plano de Trabalho aprovado pela autoridade competente, o qual deverá conter justificativa da necessidade dos serviços, relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, em conformidade com o que dispõe o art. 2º do Decreto 2.271/97;

9.18.24. faça constar, nos autos dos processos licitatórios, deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto, como exige o art. 43, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93;

9.18.25. faça constar dos autos do processo de licitação para aquisição de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário – RESUN, Laudo Técnico de Nutricionista de forma a estabelecer os elementos nutricionais necessários ao atendimento da demanda dos alunos mais carentes, bem como o consumo médio por aluno, como dispõe o § 7º, inciso II do art. 15 da Lei n.º 8.666/93;

9.18.26. anexe aos autos dos processos licitatórios relativos a aquisição de combustíveis e lubrificantes, as quantidades a serem adquiridas em função do consumo médio por Km e utilização prováveis, cuja estimativa deve ser obtida mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação, como exige o § 7º, inciso II do art. 15 da Lei n.º 8.666/93;

9.18.27. anexe aos autos do processo licitatório planilha contendo consumo médio por período determinado nos setores do Hospital Universitário (HU), quando da aquisição de oxigênio líquido, como exige o § 7º, inciso II, do art. 15, da Lei n.º 8.666/93;

9.18.28. observe o disposto no art. 3º c/c o art. 48, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, detendo-se aos valores cotados no orçamento estimativo dos serviços, utilizando-os como referencial de



preços para avaliar se o preço ofertado encontra-se dentro das condições de mercado, de forma a não acatar propostas desarrazoadas, como ocorreu no Convite n.º 69/2004;

9.18.29. observe que na celebração de contratos que envolvam serviços de engenharia deverão ser adotados índices que reflitam adequadamente a variação dos custos da construção civil de acordo com o tipo de obra, de forma a assegurar o justo equilíbrio econômico-financeiro entre os contratantes, como prevê o inc. XI do art. 40 da Lei n.º 8.666/93, evitando a utilização de índices não específicos, como ocorreu no Edital da Tomada de Preços n.º 05/2004;

9.18.30. exija de todos os licitantes habilitados a apresentação da sua proposta com o respectivo detalhamento de preços (composições analíticas de preços, de encargos sociais e de BDI) e com todos os demais documentos necessários ao julgamento da licitação, em cumprimento ao art. 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93;

9.18.31. promova, nos futuros certames licitatórios, a divisão das obras, serviços e compras em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo a uma licitação para cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala, conforme dispõe o art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, de forma a evitar o ocorrido na Tomada de Preços n.º 05/2004;

9.18.32. observe que para aquisição de bens e serviços comuns é obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica;

9.18.33. atenda aos seguintes requisitos necessários para utilizar a dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, nos termos da Decisão TCU n.º 347/94 – Plenário:

9.18.33.1. que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desidiosa administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

9.18.33.2. que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

9.18.33.3. que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

9.18.33.4. que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

9.18.34. faça constar de todos os seus contratos firmados com a FAPese, as seguintes informações, em obediência a orientação jurisprudencial desta Corte de Contas consubstanciada no subitem 8.2, alíneas “c”, “d” e “e” da Decisão TCU n.º 655/2002-P e subitens 8.1.3 das Decisões n.ºs 1458/2002 e 404/2002:

9.18.34.1. número, data de assinatura e unidade gestora signatária do contrato;
9.18.34.2 - valor do contrato (estimado e executado no exercício), individualizando:



9.18.34.1.1. o valor exato da remuneração paga à Fundação de Apoio a título de serviços administrativos ou de gestão, com base em critérios claramente definidos e nos seus custos operacionais;

9.18.34.1.2. o valor exato ou estimado de todos os demais pagamentos a serem feitos pela Universidade contratante à Fundação, a qualquer título;

9.18.34.1.3. o valor exato ou estimado das demais receitas geradas pelo contrato junto a terceiros e que sejam entregues pela Universidade à arrecadação direta pela Fundação para atender ao projeto a que serve o contrato;

9.18.34.1.4. descrição detalhada do objeto do contrato, incluindo resumo do projeto a que o contrato destina-se a atender;

9.18.34.1.5. alocação de servidores da Universidade para a realização do objeto do contrato, incluindo relação dos servidores envolvidos, a carga horária efetivamente dedicada ao mesmo, indicação do horário e local do exercício das atividades e a remuneração eventualmente auferida por tal participação com base em justificativa de valor;

9.18.34.1.6. previsão de mecanismos de controle de cumprimento das atribuições funcionais dos servidores envolvidos;

9.18.34.1.7. data de início e fim da vigência do contrato.

9.18.35. estabeleça procedimentos-padrão e minutas uniformes de contrato, contendo remuneração justa à conta bancária da Universidade pelo uso de sua estrutura (equipamentos e instalações), em função da natureza do serviço contratado, quando da celebração descentralizada de contratos com a FAPese, em observância ao que dispõe o art. 6º da Lei n.º 8.958/94;

9.18.36. observe as diretrizes estabelecidas na Portaria Interministerial CGU/MF/MP n.º 127/2008, acerca da formalização e condução de convênios, assim como:

9.18.36.1. formalize adequadamente os processos relativos aos convênios firmados com o Ministério da Saúde, com folhas numeradas, contendo todos os procedimentos da execução, inclusive prestação de contas; e

9.18.36.2. observe o prazo estabelecido na Resolução CONEP n.º 01/2004, referente à participação de professores em regime de Dedicção Exclusiva (DE), os quais podem participar apenas como colaboradores esporádicos.

9.19. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443/92;

9.20 . determinar à Controladoria Geral da União no Estado de Sergipe que se manifeste, por ocasião das próximas contas anuais, quanto às providências adotadas pela Universidade Federal de Sergipe acerca das determinações ora efetuadas à entidade. (destaques inseridos)

HISTÓRICO

3. Nas contas anuais do exercício de 2004 da Fundação Universidade Federal de Sergipe (FUFS), o ordenador de despesas teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de multa, em razão “da contratação da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe – FAPese, em detrimento de orientações jurisprudenciais desta Corte, manifestadas nas Decisões 1.458/2002 –

Plenário (subitem 8.1.3), 655/2002 – Plenário (subitem 8.2, alíneas “c”, “d” e “e”), e 404/2002 – 1ª Câmara (subitem 8.1.3)” (item 16 do voto condutor do Acórdão).

4. O gestor foi notificado do julgamento de irregularidade e da sanção aplicada (Ofício 996/2010-TCU-SECEX-SE, peça 29, fls. 23-24, 41), não aviando recurso de reconsideração à época oportuna.

5. Em setembro de 2015, manejou recurso de revisão contra a decisão, apontando a prolação do Acórdão 1721/2014-Plenário, supostamente julgando caso análogo ao tratado nos autos, justificando a admissão do recurso pela existência de documento novo com eficácia sobre a prova (art. 35, III, da Lei 8443/92) e pela ocorrência de alteração legislativa posterior.

6. Afirma a complexidade do tema e a posterior regulamentação da matéria pela MP 495/2010, bem como a inexistência de decreto regulador à época dos fatos (Decreto 5205/2004, 7233/2010, Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011), o que justificaria as ações adotadas pelo gestor na administração dos contratos firmados com as fundações de apoio e pesquisa (confusa regulamentação da matéria).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O recurso de revisão não é sucedâneo do recurso de reconsideração, na esteira do que foi decidido no Acórdão 422/2016-Plenário:

O recurso de revisão constitui instância excepcional, semelhante à ação rescisória no processo civil, não sendo nele possível revisitar argumentos e teses jurídicas expostas no julgamento da tomada de contas especial e do recurso de reconsideração. Não foi invocado erro de cálculo, tampouco invocada a falsidade ou a insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido. Os documentos juntados também não podem ser considerados novos, pois, como apontado pela unidade técnica, já constavam do processo e foram devidamente considerados nos julgamentos ordinários.

8. No caso em questão, a mera existência de julgamento análogo em processo de Universidade diversa (Universidade de Alagoas), por si só, não é motivo para admissão do recurso, pois não existe a relação de analogia indicada pelo recorrente.

9. No caso paradigma (Alagoas), verifica-se que aquele recorrente agiu na existência de um suposto vácuo normativo, sendo que a sua ação anterior estaria de acordo com a legislação posterior (MP 495/2010), *verbis*:

d) a superveniência de legislação posterior preenchendo lacunas na regulamentação do assunto, em que **a aplicação dos recursos pelos recorrentes mostrou-se a ela aderentes;**

(TC-012.334/2005-9, Conclusões: peça 69, fl. 7)

10. No presente caso (Sergipe), o recorrente agiu em violação tanto a norma anterior (Lei 8958/94), quanto a norma superveniente, fato afirmado na decisão ora recorrida, afastando a relação de similitude entre os casos:

35. Assim, noto que o novo normativo não influencia os encaminhamentos propostos pela unidade técnica e pelo MP junto ao TCU no presente processo. Ao contrário, em alguns pontos, a Medida Provisória ratificou a jurisprudência do Tribunal.

(Voto. Acórdão 5014/2010-2ª Câmara).

11. Destaque-se que a mudança de legislação, segundo o que foi afirmado no julgamento recorrido, não teria impacto na situação do recorrente: a conduta julgada pelo TCU seria ilegal sob a ótica de todos os regulamentos (tanto vigente quanto revogado), uma vez que, mesmo na lei nova, seria exigível a consignação do crédito no Orçamento da União, ainda que a despesa fosse custeada com recursos arrecadados pela própria Universidade:

[...]

33.Com isso, em uma primeira aproximação, mantém-se o posicionamento desta Corte de que a realização de despesa, diretamente ou por intermediação da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe, exige o amparo por crédito consignado no Orçamento Geral da União, ainda que venha a ser custeada com recursos arrecadados pela própria Universidade, considerando o que dispõe o art. 73 do Decreto-lei n.º 200/67.

(Voto. Acórdão 5014/2010-2ª Câmara).

12. Ressalte-se que a alegação de inexistência de decreto normativo à época dos fatos não deve preponderar, uma vez que, embora o Decreto 5205/2004 tenha sido editado no final de 2004, **as linhas gerais para a contratação de fundações de apoio estavam anteriormente dadas na própria Lei 8.958/1994, com plena vigência à época da gestão do recorrente.**

13. À despeito da inexistência de decreto regulamentador da Lei 8.958/94, a Corte de Contas já havia determinado ao ora recorrente a correção de rumos, para adequação da sua gestão aos lineamentos contidos na Lei 8.958/94, ainda no ano de 2002 (2 anos antes da gestão julgada irregular):

17.O Tribunal, por meio do subitem 8.1.3, da Decisão 1.458/2002 – Plenário, determinou à FUFS, na pessoa do Sr. José Fernandes de Lima, Reitor à época, que, no prazo de 15 dias, adotasse as providências necessárias para:

“[...] não realização de despesa, diretamente ou por intermediação da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe, que não esteja amparada por crédito consignado no Orçamento Geral da União, ainda que venha a ser custeada com recursos arrecadados pela própria Universidade, considerando o que dispõe o art. 73 do Decreto-lei n.º 200/67.”

(Voto. Acórdão 5014/2010-2ª Câmara).

14. Assim, tanto as alegações de boa-fé do responsável na gestão dos contratos quando as alegações de ignorância da forma de instrumentalização da Lei 8.958/94 se desfazem com a constatação da reiteração consciente de condutas anteriormente julgadas irregulares pelo Tribunal, já no ano de 2002, com conhecimento pessoal do reitor da Universidade, ora recorrente.

15. De mais a mais, os parâmetros normativos, no que concerne a contratação de Fundações de Apoio, foram explicitados na Decisão 655/2002-Plenário, ao fazer a exegese do art. 1º da Lei 8.958/94, fato consignado na decisão questionada:

18.Igualmente, esta Corte, no subitem 8.2, alíneas “c”, “d” e “e”, da Decisão 655/2002 – Plenário, recomendou à Secretaria Federal de Controle, atual Controladoria-Geral da União, que fossem observadas, quando de análises de contrato por dispensa de licitação, com base no art. 1º da Lei n.º 8.958/94, os seguintes quesitos:

“a) são condições indispensáveis que:

[...]



c) o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;

d) os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

e) a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.”

(Voto. Acórdão 5014/2010-2ª Câmara)

16. Ademais, se colhe na decisão recorrida que a Controladora Geral da União no Sergipe já havia comunicado aos gestores de Universidade a interpretação do que seria o entendimento correto na contratação de fundações de apoio, desfazendo a ideia de que o gestor estaria agindo sem qualquer conhecimento prévio das interpretações dada à norma pelo TCU:

20.A CGU/SE relata que o gestor, mesmo diante de determinações específicas à FUFES e aos demais julgados relacionados às fundações de apoio, dois anos após as observações, manteve a conjuntura irregular constatada anteriormente. Nos Contratos 582.044/04, 511.024/03, 547.009/04 e 550.012/04, os objetos contratuais são genéricos, não especificando as atividades desenvolvidas nem os custos e despesas relacionadas. O orçamento destinado às atividades também não delimita o custo dos serviços, em absoluto descontrolado.

17. Ao final, não há novidade legislativa que não tenha sido considerada pelo acórdão questionado. Seja à luz da antiga legislação, seja à luz da nova legislação, as condutas do ordenador de despesas, no momento em que firmou os contratos com a Fundação de Apoio, importaram em irregularidades, nos seguintes aspectos: a) objetos contratuais genéricos; b) ausência de especificação das atividades desenvolvidas; c) ausência de planilha de custos e despesas relacionadas; d) ausência de motivação para contratação da Fundação por dispensa de licitação (especificação de preços e custos).

18. No particular, a sanção aplicada ao gestor está umbilicalmente ligada ao reiterado “descumprimento dos julgados do Tribunal”, cuja existência era de conhecimento do recorrente:

25.As alegações sobre o encerramento dos ajustes para atendimento de programas institucionais e projetos da Universidade, bem como o programa academia da cidade, **não o isentam do descumprimento dos julgados do Tribunal**, em especial a adequada especificação dos preços e custos incorridos.

(Voto. Acórdão 5014/2010-2ª Câmara)

19. Em linhas gerais, desde 2002, era de conhecimento pessoal do gestor a proibição de contratações genéricas, não sendo possível o reconhecimento da boa-fé na continuidade das irregularidades em gestões posteriores, irregularidades explicitadas inclusive na lei sucessora:

36.De acordo com o §1º, do art. 1º, da Lei 8.958/1994, incluído pela MP 495/2010, descrito acima, os programas, projetos, atividades e operações especiais, executados pelas fundações de apoio, não poderão, em qualquer caso, incluir objetos genéricos, como no Contrato 547.009/04 (Anexo 3, Volume 2, fl. 412), destinado ao atendimento de programas institucionais e projetos da FUFES.

(Voto. Acórdão 5014/2010-2ª Câmara)

20. A decisão recorrida, deste modo, não laborou em rigor desmedido. A decisão possui conformidade com as legislações sucessivas aplicáveis na análise de contratação de fundações de apoio (Lei 8.958/94 e MP 495/2010), com apreciação ponderada da situação do recorrente, especialmente ao valorar a persistência na prática irregular, não obstante o conhecimento prévio do entendimento do TCU sobre a irregularidade nas contratações genéricas, sem prévio orçamento, sem previa motivação para dispensa de licitação e sem prévia consignação no orçamento geral da União.

21. Portanto, não há superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida (art. 35, inc. III, da Lei 8443/92), sendo o suposto documento novo apontado pelo recorrente apenas um falso esteio para a rescisão do julgamento e a rediscussão de sua justiça, em dissonância com a índole excepcional do recurso de revisão.

CONCLUSÕES

22. O recurso de revisão não é sucedâneo do recurso de reconsideração, por constituir instância excepcional, semelhante à ação rescisória no processo civil, não sendo nele possível revisitar argumentos e teses jurídicas expostas no julgamento das contas do responsável.

23. Não há analogia que justifique o conhecimento do recurso, uma vez que no caso paradigma, a Corte entendeu que a contratação da Fundação de Apoio seria legítima em cotejo com a legislação posterior. No caso vertente, a decisão afirmou que a conduta do gestor é irregular tanto à luz da lei anterior (Lei 8.958/94), quando à luz da lei posterior (MP 495/2010), no que tange a contratação feita com objetos contratuais genéricos, sem previa orçamentação, sem prévia motivação para dispensa de licitação e sem prévia consignação de crédito no Orçamento da União.

24. É circunstância relevante a existência de julgamento anterior pelo TCU em relação à mesma irregularidade praticada pelo mesmo gestor-recorrente (Decisão 1458/2002-Plenário), associada a comprovação de comunicação prévia por parte da CGU/SE sobre a jurisprudência do TCU, afastando as alegações de boa-fé na gestão ou inexistência de parâmetros claros nos pontos julgados pela Corte.

25. Portanto, não há superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida (art. 35, inc. III, da Lei 8.443/92), não podendo ser conhecido o recurso de revisão como mero sucedâneo do recurso de reconsideração que não foi manejado no prazo próprio, em observância ao caráter excepcional do recurso de revisão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão contra o Acórdão 5014/2010-2ª Câmara, propondo o não-conhecimento do recurso, dando ciência à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8443/92.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 3 de junho de 2016

(assinado eletronicamente)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Tribunal Geral de Controle Externo
Tribunal de Recursos

Weverton Ribeiro Severo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5062-8