

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 016.524/2005-1 [Apenso: TC 008.868/2004-0]

Natureza: Recurso de Revisão (em Prestação de Contas do exercício de 2004)

Recorrente: José Fernandes de Lima (ex-Reitor)

Unidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe - FUFSS

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTAS IRREGULARES. RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos - Serur (peça 44) e o parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 47):

### “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 (FUFSS), relativas a prestação de contas anuais do exercício de 2004, em função de: a) inconsistências nos registros de conformidade documental; b) contratação da FAPESSE em detrimento de orientações jurisprudenciais desta Corte de Contas.*

*2. Eis a 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 FUFSS, 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 FUFUS;

**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 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 8.443/92, regulares com ressalva as contas de Maria Alice Galvão Maia (CPF: 154.803.645-53), Diretora do Departamento de Pessoal da FUFUS 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 FUFUS; Abel Smith Menezes (CPF: 420.611.215-00), Diretor do Departamento de Pessoal da FUFUS em 2004; Maria Nêris dos Santos (CPF: 116.270.775-53), Supervisora de Patrimônio da FUFUS 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 FUFUS em 2004;

**9.13. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, irregulares as contas do Sr. José Fernandes de Lima (CPF: 045.294.054-00), ex-Reitor da FUFUS, 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 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 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 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 8.443/92, que:(...)*

*(destaques inseridos)*

#### **HISTÓRICO**

3. *Nas contas anuais do exercício de 2004 da Fundação Universidade Federal de Sergipe (FUFES), 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 – FAPESSE, 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 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 FUFES, 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 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 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 FUFU 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 descontrole.’**

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 FUFU’.**

(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. ”

2. Transcrevo, a seguir, a manifestação do Ministério Público junto ao TCU:

“No exame preliminar elaborado pela Serur (peças 39/40), acolhido por Vossa Excelência (peça 42), foi proposto o conhecimento do recurso de revisão interposto pelo ex-reitor Sr. José Fernandes de Lima (peça 36), por ter sido considerada, naquele momento, a inserção do Acórdão nº 1721/2014-Plenário pelo recorrente como ‘documento novo’, que, ao menos em tese, poderia ter eficácia sobre o julgamento ora contestado, o Acórdão nº 5014/2010-2ª Câmara (peça 28, p. 67-72).

2. Contudo, de acordo com o exame de mérito efetuado pela Serur (peça 44), a peça recursal apresentada não preenche os requisitos específicos exigidos para a admissão do recurso de revisão, previstos nos incisos do art. 35 da Lei Orgânica do TCU. E, por tal razão, foi proposto não conhecer o presente recurso. O Secretário da Serur propôs, alternativamente, dada a análise elaborada pelo auditor instrutor, caso conhecido o recurso, que a ele seja negado provimento.

3. De fato, a maior parte dos argumentos constantes da peça recursal conduzem à rediscussão de mérito, o que não é cabível pela estreita via do recurso de revisão. Não obstante, por ter colacionado o Acórdão nº 1721/2014-Plenário, que, em tese, poderia alterar o decisum ora questionado, o recurso foi conhecido e devidamente analisado pela unidade instrutiva.

4. Por tal razão, em sintonia com a proposta alternativa do Secretário da Serur, não vejo óbice para que o recurso de revisão sob análise seja conhecido.

5. Ultrapassada a preliminar, concordo com a análise elaborada pelo auditor da unidade instrutiva, no sentido de que o recorrente descumpriu normas legais, orientações específicas da então Controladoria-Geral da União, assim como determinação desta Corte de Contas exarada por meio da Decisão nº 1458/2002-Plenário sobre a mesma irregularidade, qual seja, a conduta irregular do

*gestor tanto à luz da lei anterior (Lei nº 8.958/94), quanto à luz da lei posterior (MP 495/2010), quanto à contratação de fundação de apoio 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 (peça 44, p. 11).*

*6. Por sua vez, a irregularidade tratada no Acórdão nº 1721/2014-Plenário difere daquelas que foram objeto de julgamento nestes autos, tendo em vista a existência de mais contratos na mesma situação e o descumprimento de orientação da CGU e de determinação específica do TCU sobre a mesma matéria e dirigida para o mesmo responsável, ora recorrente.*

*7. Registro que, por meio do Acórdão nº 4049/2011-2ª Câmara, foi, entre outros itens, dada quitação ao Sr. José Fernandes de Lima, em razão do recolhimento da multa aplicada (peça 29, p. 62-69 e 53-55).*

*8. Desse modo, este representante do Ministério Público acolhe a proposta formulada pela Serur, no sentido de conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento.”*

É relatório.