

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 (FUFS)

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 (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 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 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 FUFES;
- 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 FUFES 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 FUFES; Abel Smith Menezes (CPF: 420.611.215-00), Diretor do Departamento de Pessoal da FUFES em 2004; Maria Nêris dos Santos (CPF: 116.270.775-53), Supervisora de Patrimônio da FUFES 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 FUFES 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 FUFES, 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 FUFS 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 FUFS.' (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 o relatório.