

TC 012.795/2005-6

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Entidade: Companhia Energética do Piauí S.A. - CEPISA.

Recorrente: Zenaide Batista Lustosa Neta (C.P.F. 218.448.523-34).

Advogado(s) constituído(s) nos autos: Astrogildo Mendes de Assunção Filho (OAB/PI nº 3.525) e James Castelo Branco Costa Filho (OAB/PI nº 7.331) (peça 17).

Sumário: prestação de contas. Cepisa. Exercício 2004. Irregularidades apuradas em outros processos, nos quais alguns gestores foram multados. Repercussão nas presentes contas. Rejeição da preliminar levantada pelo MP/TCU quanto à suposta necessidade de prévio contraditório neste processo. Jurisprudência recente do STF e do próprio TCU no sentido da prescindibilidade do contraditório nessas hipóteses. Julgamento pela irregularidade das contas de alguns gestores; regularidade com ressalva de outro e regularidade plena dos demais. Acórdão 2.338/2012 - Segunda Câmara. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Proposta de provimento parcial.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Zenaide Batista Lustosa Neta (peça 16) contra o Acórdão 2.338/2012 - Segunda Câmara, por intermédio do qual foram julgadas irregulares as contas da Recorrente e de outros dois responsáveis, bem assim regulares com ressalva as de outro e regulares com quitação plena as dos demais.

2. Inconformada com a decisão, a Recorrente em epígrafe interpôs o apelo que passa a ser analisado.

HISTÓRICO

3. Trata-se da Prestação de Contas da Companhia Energética do Piauí S.A. – Cepisa, referente ao exercício de 2004, na qual foram arrolados como responsáveis os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, os Diretores e os Contadores.

4. Cumpre mencionar que estes autos foram sobrestados a fim de aguardar o julgamento dos seguintes processos:

- TC 020.336/2006-6: Representação formulada pela Secex/PI para apurar indícios de irregularidades atinentes à Concorrência nº 18/2004, conduzida pela Cepisa. Resultou no Acórdão nº 1.768/2008 - Plenário que expediu determinações corretivas à Cepisa;

- TC 005.756/2005-8: Denúncia acerca de supostas irregularidades na contratação de escritório de advocacia pela Cepisa, por inexigibilidade de licitação. As multas inicialmente aplicadas foram afastadas (o Acórdão nº 2.754/2010 – Plenário reformou o Acórdão nº 1.299/2008 – Plenário);

- **TC 005.517/2005-9:** Denúncia acerca de possível fracionamento do objeto das licitações referentes ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso de Energia Elétrica - Luz Para Todos. As multas aplicadas por intermédio do Acórdão nº 1.780/2007 - Plenário (aos responsáveis Edilson Pereira

Uchôa, ex-Diretor Presidente, Zenaide Batista Lustosa Neta, ex-Diretora Administrativa e Luiz Adriel Vieira Neto, ex-Diretor Técnico) foram mantidas em grau de recurso (Acórdão nº 832/2008 – Plenário).

5. Outros dois processos relacionados ao exercício de 2004 da Cepisa já foram apreciados pelo TCU, quais sejam:

- TC-006.548/2004-1: Relatório de Levantamento de Auditoria, no âmbito do Fiscobras 2004. O Plenário considerou irregular a falta de parcelamento na contratação de obras civis e aquisição de equipamentos para a subestação Satélite, em Teresina-PI. Foram aplicadas multas aos gestores envolvidos no aludido fato (Acórdão nº 446/2005 – P, em cobrança executiva);

- **TC-013.035/2005-4**: Denúncia cujo objeto abrange irregularidades nas Concorrências 015/2004 e 025/2004. Aplicação de multa aos responsáveis (Edilson Pereira Uchoa, então Diretor Presidente, Zenaide Batista Lustosa Neta, então Diretora Administrativa, Everaldo do Nascimento Lima, então Diretor Financeiro, e Luiz Adriel Vieira Neto, então Diretor Técnico) (Acórdãos 1.422/2006 e 2008/2009, ambos do Plenário). Houve recurso, mas essas sanções foram mantidas (Acórdãos 1.483/2010 e 2.371/2010, ambos do Plenário).

6. **Ao que interessa a este apelo, vale registrar que, em relação a fatos ocorridos em 2004 e apreciados em processos autônomos, a Recorrente foi sancionada na qualidade de então Diretora Administrativa com multas de R\$ 10.000,00 (TC 005.517/2005-9; Denúncia) e R\$ 8.000,00 (TC 013.035/2005-4; Denúncia).**

7. A aplicação dessas multas em diferentes autos gerou discussão acerca da necessidade de audiência dos responsáveis a fim de que fosse possível considerar os fatos geradores das mesmas como capazes de levar as Contas de 2004 da Cepisa ao julgamento pela irregularidade.

8. O MP/TCU defendeu que seria preciso ouvir os responsáveis especificamente sobre os reflexos das irregularidades apuradas nos outros autos na Prestação de Contas de 2004.

9. O Relator *a quo*, Exmº Ministro Raimundo Carreiro, após discorrer sobre essa questão e firmar seu posicionamento, rejeitou a preliminar suscitada pelo *Parquet* especializado, lembrando que nestes autos não se estava impondo “sanção aos responsáveis, mas apenas proferindo o julgamento relativo às contas”. Observe-se:

“10. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, preliminarmente sustenta que o fato de os responsáveis terem sido apenados em outros processos não autoriza o Tribunal a julgar irregulares as presentes contas, sem que antes ofereça aos envolvidos a oportunidade de exercerem o contraditório em relação especificamente à repercussão que as irregularidades apuradas nos outros processos possam ter na avaliação de toda a gestão relativa ao ano de 2004.

11. Não obstante, o representante do MPTCU deixou de propor a abertura do contraditório, por entender que, no mérito, as irregularidades identificadas nos outros processos não são suficientes para macular a gestão dos responsáveis, razão pela qual propõe que as presentes contas sejam julgadas regulares com ressalva, em relação a Edilson Pereira Uchoa, Zenaide Batista Lustosa Neta, Everaldo do Nascimento Lima, e Luiz Adriel Vieira Neto, e regulares em relação aos demais responsáveis arrolados às fls. 03 a 06.

12. Quanto à preliminar levantada pelo MPTCU, chamo a atenção para recente precedente do STF, firmado em 25.10.2011, pela Primeira Turma, no julgamento do Mandado de Segurança nº 30.322, no qual entendeu válido o Acórdão nº 1.805/2010-Plenário, que, em decorrência de irregularidades apuradas em outros processos, não apenas julgou irregulares as contas

dos gestores, mas também os declarou inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco anos. Referido precedente ficou assim ementado:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSIÇÃO DE MULTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO FINANCEIRO. INABILITAÇÃO DE EX-GESTORES DE EMPRESA PÚBLICA PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. A inabilitação do Impetrante não teve suporte em fatos ou imputações novas e sobre as quais não exerceu as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. 2. Sanção que decorre do reconhecimento da gravidade do conjunto de irregularidades praticadas ao longo do exercício financeiro. 3. Segurança denegada.

13. No âmbito desta Corte de Contas, na Sessão Plenária de 28 de março do corrente ano, foi prolatado o Acórdão nº 709/2012 - Plenário, que negou provimento a recurso interposto pelos responsáveis contra o Acórdão nº 108/2011- Plenário que, de igual modo, sem contraditório, havia julgado irregulares as contas dos gestores e os havia declarado inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco anos, em decorrência de irregularidades apuradas em outros processos.

14. No citado Acórdão nº 709/2012 – Plenário o Tribunal decidiu encaminhar cópia do inteiro teor da deliberação à Comissão de Jurisprudência, para efeito de constituição de projeto concernente a enunciado de súmula e ulterior sorteio de relator. O sumário foi assim redigido pelo relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues: SUMÁRIO: DATAPREV. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2004. VÁRIAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS EM PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. INABILITAÇÃO. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

- Não é cabível nova audiência do gestor, para apresentação de alegações, por ocasião do processamento da tomada ou prestação de contas anuais, em que todos os fatos utilizados para a condenação já tenham sido objeto de prévia oportunidade de defesa.

- Sem embargo, nos esquadros da busca da verdade real, o Tribunal poderá considerar os elementos de defesa apresentados pelo gestor, no processo anual de tomada ou prestação de contas da entidade.

15. Registro que na oportunidade em que foi prolatado o Acórdão nº 709/2012 - Plenário acompanhei o relator da matéria, Ministro Walton Alencar Rodrigues. Não obstante, refletindo mais detidamente sobre o tema, formei convicção no sentido de que, quando do julgamento das contas anuais puder resultar aplicação de nova penalidade, como multa ou inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, o relator, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, deve ouvir os responsáveis, acerca da proposta de aplicação da penalidade em decorrência dos mesmos fatos já apurados e sancionados nos outros processos de fiscalização. Faço essa observação, nesta assentada, como *obiter dictum*, a fim de registrar a minha posição pessoal, apesar da existência de precedente do STF e de decisões do TCU em sentido contrário.

16. No entanto, considerando que, no presente processo, não se está impondo sanção aos responsáveis, mas apenas proferindo o julgamento relativo às contas, alinho-me à jurisprudência que se firmou neste Tribunal, ratificada pelo STF, e rejeito a preliminar levantada pelo Ministério Público junto ao TCU.”

6. A fim de facilitar a observância do art. 69 do RI/TCU, cabe consignar que a apreciação destes autos levou à seguinte deliberação (Acórdão 2.338/2012 – Segunda Câmara):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Srs. Edilson Pereira Uchoa (CPF 204.587.033-20),

Zenaide Batista Lustosa Neta (CPF 218.448.523-34), e Luiz Adriel Vieira Neto (CPF 072.801.223-53);

9.2. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Everaldo do Nascimento Lima (CPF 040.805.804-87);

9.3. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, I, 17, e 23, I, da Lei 8.443/92, julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados às fls. 3/6 dos autos deste processo, dando-lhes quitação plena;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, aos responsáveis e à Cepisa;

9.5. arquivar estes autos.”

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 18), ratificado pelo Exmº Ministro-Relator Augusto Nardes (peça 27), que concluiu pelo conhecimento do presente apelo, com fundamento nos art. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, suspendendo-se os efeitos do **item 9.1 do acórdão recorrido**, com fulcro no art. 285, *caput*, do RI/TCU, e art. 48, § 2º, da Resolução-TCU 191/2006, conforme análise de admissibilidade realizada pela Serur.

EXAME TÉCNICO

11. A seguir serão apresentados os argumentos do Recorrente, de maneira sintética, seguidos das respectivas análises.

12. **Argumento:** inicialmente, lembra que foi multada nos **TCs 005.517/2005-9 e TC 013.035/2005-4**, bem assim que o julgamento pela irregularidade das contas de 2004 fundamentou-se, exclusivamente, nas ocorrências verificadas nesses processos. Porém, alega que houve **cerceamento de defesa e bis in idem**. Acrescenta que não incorreu em nenhum ato ilegítimo, motivo pelo qual se impõe a reforma do acórdão recorrido.

13. **Análise:** conforme transcrito no histórico acima, o voto condutor da deliberação recorrida mostra que existem precedentes no STF e no TCU que respaldam o encaminhamento de mérito adotado nestes autos. Inclusive, existe proposta de elaboração de enunciado de súmula nesse sentido.

14. Contudo, deve-se reconhecer que o tema suscita debate, haja vista, por exemplo, as manifestações do MPTCU e do próprio Relator *a quo*, Exmº Ministro Raimundo Carreiro. Vale mencionar que a necessidade de audiência do responsável para julgamento de suas contas pela irregularidade quando já presente apenação em processo conexo foi dispensada nos Acórdãos 1.481/2005 - Primeira Câmara e 2.115/2009 - Segunda Câmara, sendo declarada imprescindível nos Acórdãos 628/2005 - Segunda Câmara e 2.139/2010 - Primeira Câmara. Os próximos argumentos conduzem à reflexão sobre a matéria.

15. **Argumento:** quanto ao cerceamento de defesa, registra que não foi ouvida nestes autos sob o fundamento de que não havia fatos novos em relação aos TCs 005.517/2005-9 e TC 013.035/2005-4.

16. Afirma que o procedimento adotado pelo TCU - extensão das condenações de outros autos para este - representa “verdadeira condenação automática” e, conseqüentemente, cerceamento de defesa.

17. Outrossim, afirma que houve comprometimento do contraditório, na medida em que o TCU não observou o preceito contido no art. 5º, LV, da CRFB (“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”) . Invoca precedente do TRF 5ª Região sobre o tema (TRF5 - AC - Apelação Cível - 424707 - Desembargador Federal Frederico Pinto de Azevedo - DJ - Data: 12/ 12/2007 - Página: 736 – nº 238).

18. Nessa perspectiva, defende a seguinte tese:

“Ora, tratam-se de processos distintos, com objetos distintos, devendo, portanto, ser oportunizado em cada um deles o efetivo contraditório, sendo, com a devida *venia*, ilegal a simples transposição da condenação do primeiro para o segundo, em extensão indevida da condenação anterior, conforme reconheceu corretamente o Ministério Público de Contas nos presentes autos:

‘Discordamos que o fato de os responsáveis terem suas justificativas rejeitadas em processos de denúncia (TC 005.517/2005-9), representação (TC 020.336/2006-6) e levantamento de auditoria (TC 006.548/2004-1) tenha o condão de provocar, automaticamente, o julgamento pela irregularidade das contas anuais, sem que haja, nessa oportunidade, contraditório específico acerca daquelas irregularidades no contexto das presentes contas, a ver se são suficientes para maculá-las.’ (Acórdão fl. 4)”

19. No mesmo sentido, invoca o art. 250, §5º, do RI/TCU para sustentar o raciocínio da impossibilidade de prejulgamento das contas com base em condenação em processo de fiscalização anterior, a saber:

“Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:
(...)

§ 5º A aplicação de multa em processo de fiscalização não implicará prejulgamento das contas ordinárias da unidade jurisdicionada, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido.”

20. **Análise:** o exame da matéria exige cautela por envolver questões relativas ao devido processo legal. Por um lado, nota-se claramente que as irregularidades, em si, já foram submetidas ao contraditório e ampla defesa nos respectivos autos. Ou seja, a responsável já teve oportunidade de apresentar suas justificativas acerca das irregularidades que lhe foram atribuídas nos TC’s 005.517/2005-9 e TC 013.035/2005-4, tendo sido apreciadas de acordo com as normas processuais do TCU. O art. 250 do RI/TCU foi observado, porém sem a oitiva da responsável.

21. Por outro lado, a princípio, parece sustentável a tese no sentido que haveria a necessidade de a responsável ser ouvida na Prestação de Contas de 2004. Todavia, frise-se, não sobre os fatos já discutidos e decididos nos TC’s 005.517/2005-9 e TC 013.035/2005-4, mas sim acerca de seus reflexos na referida gestão como um todo.

22. Isso porque seria possível que a responsável demonstrasse que as irregularidades que resultaram em sua condenação em outros processos não eram suficientes para conduzir a reprovação da gestão inteira. Por exemplo, poderia demonstrar o baixo montante dos valores envolvidos nas irregularidades em relação volume total de recursos geridos ou a pouca representatividade do número de licitações em que se verificou problema etc.

23. Esse raciocínio encontra-se presente, por exemplo, no parecer do MPTCU no trecho acima transcrito em que defende a necessidade do **“contraditório específico acerca daquelas irregularidades no contexto das presentes contas, a ver se são suficientes para maculá-las”**.

24. De fato, sem essa oitiva, o procedimento do Tribunal de Contas da União pode ser tido como uma valoração, unilateral, do nível de contaminação que as irregularidades – já sancionadas – produziram nas Contas anuais. É certo que, para a formação de seu juízo, o TCU ampara-se nas informações sobre a gestão do ente jurisdicionado constantes da prestação de contas. Porém, é preciso perquirir se isso é suficiente, inclusive sobre prisma da ampla defesa.

25. Vale consignar que entre as informações constantes da prestação de contas estão as referentes aos processos conexos, o que demonstra que fatos apurados em outros autos tem sempre seus reflexos sopesados no exame das prestações de contas feito pelo TCU. A depender da gravidade, podem conduzir ao julgamento pela irregularidade das contas anuais.

26. Contudo, mesmo com esse *modus operandi*, remanesce a dificuldade processual de se explicar o não chamamento da parte cujas contas serão julgadas para apresentar contestação acerca da influência de irregularidades verificadas em outros feitos.

27. É interessante mencionar que o Manual de Instrução de Processo de Tomada e Prestação de Contas (atualizado pela Portaria Normativa 105/2004), no item ‘Instrução Inicial de Processo de Contas Anuais’, prevê três situações para o encaminhamento de processos não simplificados, quais sejam: Situação 1 – Medidas Preliminares (ex.: citação); Situação 2 – Proposta de Mérito (Regular com ressalvas ou Regular com quitação plena) e - Situação 3 – Contas Iliquidáveis.

28. Normalmente, o julgamento pela irregularidade se enquadraria na Situação 1, gerando alguma medida preliminar que possibilitaria a manifestação da parte. Assim, percebe-se que o julgamento pela irregularidade, diretamente, sem nenhum tipo de oitiva do responsável é hipótese excepcional, encontrada em poucos casos, como o que ora se examina, em que algumas contas foram julgadas irregulares, porém sem condenação em débito ou aplicação de multa, uma vez que o juízo de reprovação foi baseado em sanção imposta em outro processo. Nessa perspectiva, vê-se que a própria norma do TCU não previu tal hipótese.

29. Isso mostra ser compreensível a irresignação da responsável, na medida em que juridicamente parece natural que um julgamento que resulte na reprovação das Contas de um exercício seja precedido de alguma forma de dialética processual.

30. Todavia, reitere-se que a problemática não está na ausência de oitiva sobre as irregularidades já debatidas nos outros autos, mas na falta de contraditório sobre a influência que as sanções aplicadas em feitos distintos podem ter sobre o processo em que se julga as Contas anuais.

31. Sem embargo dessa opinião, podem ser antevistas dificuldades para que o responsável, ao ser ouvido nas contas ordinárias, não acabe por adentrar no mérito já discutido e que resultou na sanção. Provavelmente, tenha sido esse um dos motivadores para o encaminhamento dado a estes autos.

32. De qualquer forma, o devido processual legal restará melhor observado se houver o pronunciamento do gestor sobre os reflexos em suas contas ordinárias dos atos impugnados em outros processos. O exame da manifestação apresentada deve ser rígido, não permitindo a rediscussão de matéria sobre a qual o TCU já tenha deliberado. Deve versar apenas sobre a influência negativa dos atos sancionados na gestão anual considerada como um todo. Nesse sentido, cabe trazer a lume os seguintes precedentes:

Acórdão 2.139/2010 – Primeira Câmara:

Sumário

TOMADA DE CONTAS. TRT-14ª REGIÃO. IDENTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES APURADAS EM PROCESSOS APENSOS, DE QUE RESULTARAM APLICAÇÃO DE MULTA A GESTORA MÁXIMA DO ÓRGÃO. OITIVA DA RESPONSÁVEL A FIM DE ELIDIR O EVENTUAL REFLEXO DAS OCORRÊNCIAS APONTADAS NOS PROCESSOS APENSOS SOBRE O CONTEXTO DA TOMADA DE CONTAS DA RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE. REGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. QUITAÇÃO PLENA. CIÊNCIA

Acórdão 628/2005 – Segunda Câmara:

Sumário

Tomada de Contas. Delegacia Regional do Trabalho - Rio Grande do Sul. Exercício de 1995. Falhas apontadas pelo Relatório Sintético de Auditoria de Gestão. Principais responsáveis multados por irregularidades tratadas em processos conexos. Nova oportunidade de defesa, pois o novo Regimento Interno permite que os responsáveis que tenham sido apenados em processos de fiscalização tenham suas contas julgadas regulares com ressalva. Rejeição das razões de justificativa apresentadas. Contas irregulares dos principais responsáveis. Contas regulares dos demais responsáveis. Quitação. Determinações.

33. A seguir passa-se a perscrutar se existem nas razões recursais justificativas que afastem a contaminação da prestação de contas de 2004 por ocorrências apuradas nos processos aqui mencionados.

34. **Argumento:** aponta a ocorrência de *bis in idem* consubstanciada no fato de que a multa aplicada no TC 013.035/2005-4 serviu de fundamentação para o julgamento pela irregularidade de suas Contas de 2004 e de 2005 (TC 021.229/2006-0, julgado em 28/03/2012).

35. Aduz que a reprovação de duas contas com base em um mesmo fato caracteriza dupla punição, o que é inaceitável no ordenamento jurídico pátrio.

36. Assim, conclui ser necessária a reforma do acórdão recorrido, uma vez que os fatos relacionados ao TC 005.517/2005-9 não são suficiente para a reprovação das contas.

37. **Análise:** essa alegação não procede, pois conforme esclarecido no relatório da própria prestação de contas de 2005 o objeto do processo TC 013.035/2005-4 engloba irregularidades ocorridas em 2004 e 2005, relativas a problemas na condução de duas concorrências (015/2004 e 025/2004) e do contrato 074/2004, mormente no que atine ao seu aditamento em 17/01/2005 (V. Relatório e Voto condutores do Acórdão 721/2012 – Plenário).

38. Quanto ao exercício de 2004, este foi o ano em que surgiram as irregularidades com o lançamento da Concorrência 015/2004 que por problemas reconhecidos pela própria Cepisa foi revogada em 2005.

39. Além disso, não houve nova aplicação de multa na Prestação de Contas de 2004, mas somente o julgamento pela irregularidade. Seria uma teratologia a imposição de outra multa com base nos mesmos fatos. Configuraria exasperação nestes autos de sanções anteriores impingidas em feitos diversos. Ademais, deve-se lembrar que as referidas condenações encontravam-se, inclusive, protegidas pelo preclusão consumativa quanto a recursos contra as deliberações em que foram imputadas.

40. Com as devidas vênias em relação à ponderação do Relator *a quo*, Exmº Ministro Raimundo Carreiro, tem-se a impressão de que nem mesmo a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança não seria cabível nestes autos, se tivesse como base os fatos apurados nos mencionados processos.

41. Portanto, a reprovação das Contas de 2004 de alguns responsáveis, de per si, não representa *bis in idem*, considerando que decorreu de irregularidades ocorridas naquele exercício, enquanto a reprovação das Contas de 2005 decorreu dos fatos ocorridos em 2005.
42. **Argumento:** para a hipótese de não acolhimento das preliminares argüidas, passa a apresentar alegações com vistas a demonstrar a inexistência de irregularidade no parcelamento da licitação para execução do programa “LUZ PARA TODOS”.
43. Inicialmente, repudia a existência de irregularidade no procedimento licitatório adotado para a contratação de obras no âmbito do referido programa (na modalidade convite), que fundamentou a multa aplicada à Recorrente no TC 005.517/2005-9.
44. Explica que, como membro da diretoria da Cepisa, lançou as concorrências 082, 083 e 084/2004 para a execução de várias obras a serem entregues nos exercícios de 2004 e 2005 relativas ao programa “LUZ PARA TODOS”. Todavia, a despeito da ampla e regular publicidade dada aos certames, não acorreram interessados.
45. Em decorrência da requisição de celeridade por parte do Ministério de Minas e Energia para implantação do programa, bem assim da existência de parecer da assessoria jurídica da Cepisa favorável a contratação, a diretoria da concessionária decidiu realizar licitações por meio de carta convite, atendendo o interesse público.
46. Defende que essa decisão não violou as normas de licitação pelas seguintes razões:
- “não houve o alegado fracionamento de obras de forma a possibilitar a realização da contratação por meio de carta convite”;
 - “tratavam-se de obras distintas em diversos municípios piauienses, inexistindo assim, qualquer unidade que impusesse a realização de licitação de forma única”;
 - não houve violação ao art. 23, §5º, da Lei de licitações porque esse dispositivo exige a licitação conjunta somente quando as obras forem realizadas no mesmo local, diferentemente do caso em tela, em que as obras foram executadas em diversos municípios;
 - a diretoria da Cepisa tinha, na hipótese, o poder discricionário de decidir pela conveniência ou não do agrupamento das obras, inexistindo qualquer ilegalidade na forma adotada. Invoca trecho de julgado do TRF 5ª Região para sustentar essa assertiva (TRF5 - Apelação Cível - 512158 - Desembargador Federal Hélio Sílvio Ourem Campos, DJE de 18/02/2011, Página: 188).
47. **Análise:** como antecipado, os autos da Prestação de Contas de 2004 não se prestam para rediscussão de matérias já decididas – com recurso já julgado - em outros processos. Somente cabe discutir em que medida as sanções aplicadas afetam a gestão de 2004 e se são capazes de levá-la a um julgamento pela irregularidade. Por exemplo, deveria ter a Recorrente procurado demonstrar o grau de representatividade dos recursos envolvidos nas irregularidades em relação a volume gerido pela Cepisa em 2004. Deveria ter comparado o número de licitações realizadas com o número de convites questionados. Enfim, essa seria a linha de defesa cabível nesta sede recursal.
48. Do contrário, estar-se-ia inaugurando uma nova modalidade recursal não prevista nas normas processuais do TCU, tampouco verificada em sua jurisprudência.
49. De qualquer forma, cabe mencionar que as alegações acima foram examinadas no bojo do TC 005.517/2005-9.

50. **Argumento:** aduz que não foi apontado qualquer indício de superfaturamento, tendo as contratações sido realizadas de acordo com os preços de mercado, sem prejuízo ao Erário.
51. **Análise:** com efeito, é verdade que não se apontou a ocorrência de superfaturamento nestes autos.
52. **Argumento:** assevera que não houve má-fé por parte do Recorrente.
53. **Análise:** de fato, não se apontou a ocorrência de má-fé neste processo.
54. **Argumento:** afirma que não houve irregularidade na Concorrência 015/2004 e no respectivo aditivo contratual 074/2004, apesar de o TCU ter entendido de maneira diferente e, consequentemente, ter aplicado multa à Recorrente (TC 013.035/2005-4).
55. Lembra que o acórdão recorrido também foi fundamentado na conduta da recorrente reprovada por meio de multa aplicada no âmbito do TC 013.035/2005-4.
56. Esclarece que a concorrência n.015/2004 - cujo objeto consistia na manutenção preventiva e corretiva do sistema de distribuição de energia elétrica – foi suspensa por decisão do M.M Juiz da 4ª Vara Cível de Teresina, o que impediu que a Cepisa efetivasse a contratação desse serviço essencial à continuidade dos seus próprios serviços.
57. Em observância ao princípio da continuidade dos serviços públicos, a Cepisa realizou aditivação do Contrato nº 74/2004, por se mostrar a solução mais rápida, eficiente e econômica para que não houvesse interrupção na manutenção do sistema.
58. Defende que essa saída foi a mais prudente, considerando que o objeto do Contrato 074/2004 era o mesmo do da licitação suspensa, foi licitado de maneira regular e a empresa contratada prestava serviços de forma satisfatória.
59. Informa que, após a aditivação contratual, passou-se à análise do edital da licitação suspensa, descobrindo-se problemas de caráter técnico relacionados, principalmente, aos preços, o que levou a sua revogação, via Resolução n. 137/2005.
60. Aduz que os referidos problemas foram basicamente os seguintes: “critérios dúbios de julgamento, a constatação de falhas e omissões na planilha de composição de custos, além da defasagem dos preços das planilhas que haviam sido elaboradas em novembro de 2003, pautadas em preços daquele ano”. Assim, antes da adjudicação e homologação do certame, procedeu-se a reanálise na planilha de composição de custos, onde verificou-se que itens como combustível, impostos, mão de obra, tempo de uso da viatura e depreciação da viatura não foram corretamente calculados.
61. Esclarece o seguinte:
- “a omissão de alguns custos inevitáveis para a realização do serviço licitado, além de custos desatualizados de mão-de-obra, redundaram na realização de propostas de um determinado preço na concorrência n. 015/2004, que, em um primeiro momento, fazem o preço contratado na concorrência 025/2004 parecer excessivo, mas, em verdade, estavam em conformidade com os preços de mercado, havendo, de fato, apenas equívoco no parâmetro utilizado”.
 - “os equívocos no edital da concorrência n. 015/2004 também explicam a diferença de preço em relação à concorrência n. 025/2004, tendo em vista que a primeira, conforme já demonstrado, não refletiu o preço real de mercado.”

62. Enfim, esclarece que o TCU utilizou os preços propostos na Concorrência n. 015/2004 (licitação revogada, especialmente por equívocos na composição de custos) para comparar com a Concorrência n. 025/2004, cujo contrato já se encontrava em andamento.

63. Conclui restar evidente que a Concorrência n. 025/2004 não teve preços superfaturados que levassem à desclassificação das propostas. Acrescenta que as propostas foram classificadas depois da análise detalhada dos custos componentes dos preços e da constatação das omissões no projeto básico. Informa que essa análise foi feita pela comissão de licitação, presidida por engenheiro elétrico, funcionário da Cepisa com mais de 20 anos de experiência, que propôs a adjudicação de preços por estarem de acordo com a realidade do mercado.

64. Assevera que a atuação da administração da Cepisa foi plenamente regular e fundada no interesse público e no ordenamento jurídico pátrio.

65. **Análise:** as alegações acima foram examinadas no bojo do TC 013.035/2005-4. Conforme dito anteriormente, estes autos não se prestam para a rediscussão de questões já decididas em outros autos. A razão recursal que suscita debate neste processo diz respeito à necessidade de oitiva na prestação de contas de 2004 sobre a possível influência dos fatos apurados nos TC's 013.035/2005-4 e 005.517/2005-9 na gestão da Cepisa de 2004.

66. Assim, por exemplo, deveria ter procurado a Recorrente demonstrar o grau de representatividade dos recursos envolvidos nas irregularidades em relação a volume gerido pela Cepisa em 2004. Deveria ter comparado o número de licitações realizadas com o número de convites questionados e outros argumentos nessa Linha.

67. **Argumento:** pondera que é possível, por razões de conveniência e oportunidade, a revogação de uma licitação, até mesmo após a adjudicação do objeto. Isso porque a administração teria o poder de rever seus atos. Nesse sentido, invoca doutrina da lavra do professor José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito Administrativo. 23 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. p. 323-324), bem como jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Enunciado 473 da Súmula do STF).

68. Nesse raciocínio, defende ser plenamente legítimo o aditivo ao Contrato n. 074/2004, considerando ser expressamente prevista na legislação a possibilidade de ampliação do objeto contratado pela Administração, conforme disposto no art. 65, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/93.

69. Nessa perspectiva, lembra que a Administração pode modificar o contrato, inclusive de maneira unilateral, com vistas a ampliar o seu objeto. A exemplo do caso em tela, defende inexistir qualquer irregularidade em tal procedimento, mormente porque respaldado pela necessidade da manutenção de serviço público essencial.

70. Entende que deva ser afastada a suposta irregularidade consistente na falta de fundamento para a revogação da Concorrência 015/2004 e do aditivo nº 074/2004, pelos motivos acima mencionados.

71. **Análise:** em que pese a pertinência das ponderações acima, não dizem respeito aos reflexos das irregularidades nas presentes contas, além de já terem sido discutidas em processo específico.

72. **Argumento:** aduz que não houve dano à Concessionária, na medida em que as contratações foram efetuadas a preço de mercado e os serviços foram efetivamente prestados, evitando paralisações.

73. Assevera que também não ocorreram irregularidades graves que justificassem a reprovação das contas. Os fatos impugnados pelo TCU seriam na verdade falhas formais, incapazes de levar à reprovação das contas.

74. Nessa vereda, reitera que a condenação no TC 013.035/2005-4 não pode ser utilizada como fundamento para a reprovação das contas do exercício de 2004, pois já foi utilizada para fundamentar a reprovação das contas do exercício de 2005. Por consequência, acredita que “apenas a condenação no TC 005.517/2005-9, referente ao suposto fracionamento indevido de licitação, deve ser analisada no presente processo”. Porém, crê que essa última condenação “não pode ser considerada fato grave o suficiente para impor a rejeição das contas da requerente”.

75. Em seu entender o trecho abaixo do parecer do MP/TCU corrobora sua tese:

"Entretanto, abstenho-nos de propor nesses termos por vislumbrar, desde logo, que tais irregularidades, não parecem suficientes para macular a gestão. Nesse sentido, ponderamos que os fatos em questão foram apurados em processos específicos, a nosso ver, tratando-os suficientemente, por meio de multas e determinações nas deliberações mencionadas."
(Acórdão fl. 5)."

76. **Análise:** a percepção do Relator *a quo* e da Segunda Câmara foram diferentes da defendida pela Recorrente e da manifestada pelo MPTCU quando de seu parecer. Ou seja, para os primeiros, as irregularidades constatadas nos TC's 013.035/2005-4 e 005.517/2005-9 foram suficientes ao juízo de reprovabilidade das Contas de 2004 e 2005 de alguns gestores da Cepisa.

77. Assim, com as informações trazidas aos autos não se mostra viável neste momento a apresentação de um posicionamento contrário ao que sobressaiu no acórdão recorrido, no sentido de recomendar, por exemplo, o julgamento pela regularidade com ressalvas. Isso porque conforme esposado nesta instrução, acredita-se que o presente recurso somente poderia versar sobre os reflexos nas Contas de 2004 das sanções aplicadas nos TC's 013.035/2005-4 e 005.517/2005-9, em termos de representatividade e outros aspectos não relacionados ao mérito das irregularidades que levaram às referidas sanções. A Recorrente não trouxe razões recursais nesse sentido.

78. Entretanto, será proposto provimento parcial deste recurso nos termos contidos na conclusão abaixo. Propõe-se o provimento parcial porque não será sugerida a mudança do julgamento de irregular para regular ou regular com ressalvas. A provimento parcial visa oportunizar ao reclamado o direito de contraditório, mas dentro dos parâmetros anteriormente expostos.

79. **Pedido:** requer o provimento do presente apelo, para que seja reformada a decisão recorrida, reconhecendo-se:

“• o cerceamento de defesa, com a consequente declaração da nulidade do acórdão recorrido para que seja oportunizada à recorrente a apresentação de defesa nos presentes autos.
• a ocorrência de *bis in idem* retirando do presente processo a condenação no TC 013.035/2005-4 e, por consequência, julgar regulares as contas apresentadas;
• Reconhecer a inexistência de irregularidades nas contas apresentadas e, por consequência, reformar a decisão impugnada para julgar regulares as contas referentes ao exercício de 2005;
• Acaso não sejam acolhidos os pedidos anteriores, o que não se espera, requer a reforma da decisão para julgar regulares as contas apresentadas em razão das irregularidades apontadas não possuírem gravidade suficiente para macular a gestão da requerente.”

80. **Conclusão:** por todo o exposto, infere-se que se deve conhecer do presente Recurso e no mérito dar-lhe provimento parcial a fim de que os autos retornem ao Relator *a quo*, sugerindo-se que a Unidade Técnica de origem oportunize à Recorrente o exercício do contraditório mediante a apresentação de justificativas exclusivamente relacionadas à possível existência de reflexos (impactos, influências) das irregularidades constatadas nos TC's 013.035/2005-4 e 005.517/2005-9 nas Contas de 2004 da Cepisa. A Recorrente deve ser advertida que não será possível rediscutir matérias já discutidas e decididas nos referidos processos.

81. Caso acolhida a proposta acima esposada, à luz da previsão contida no art. 281 do RI/TCU, esta aproveitará aos demais responsáveis que tiveram suas Contas julgadas irregulares do mesmo modo que a Recorrente, a saber, os Srs. Edilson Pereira Uchoa e Luiz Adriel Vieira Neto. Consequentemente, a oportunidade de contraditório também lhes deverá ser franqueada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Zenaide Batista Lustosa Neta (peça 16) contra o Acórdão 2.338/2012 - Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443/1992 e no mérito dar-lhe provimento parcial de modo a fazer retornar os autos ao Relator *a quo*, sugerindo-se que a Unidade Técnica de origem oportunize à Recorrente o exercício do contraditório mediante a apresentação de justificativas exclusivamente relacionadas à possível existência de reflexos (impactos, influências) das irregularidades constatadas nos TC's 013.035/2005-4 e 005.517/2005-9 nas Contas de 2004 da Cepisa. A Recorrente deve ser advertida que não será possível rediscutir matérias já discutidas e decididas nos referidos processos.

b) aproveitar o recurso da Sra. Zenaide Batista Lustosa Neta em favor dos Srs. Edilson Pereira Uchoa e Luiz Adriel Vieira Neto, com fulcro no art. 281 do RI/TCU, de modo a oportunizar-lhes o exercício do contraditório mediante a apresentação de justificativas exclusivamente relacionadas à possível existência de reflexos (impactos, influências) das irregularidades constatadas nos TC's 013.035/2005-4 e 005.517/2005-9 nas Contas de 2004 da Cepisa. Eles deverão ser advertidos que não será possível rediscutir matérias já discutidas e decididas nos referidos processos.

TCU/Secretaria de Recursos, em 17 de outubro de 2012.

(Assinado Eletronicamente)

Alexandre Cardoso Veloso
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 2798-7