

VOTO

Cuida-se de auditoria de conformidade realizada na Fundação Universidade do Amazonas (UFAM) com o objetivo de verificar a regularidade dos contratos e convênios celebrados com a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol).

2. Conforme se verifica no relatório, no curso da presente fiscalização foram identificados os seguintes achados de auditoria:

- a) Ausência de previsão, no estatuto da Fundação de Apoio, de normas sobre a observância dos princípios administrativos;
- b) Composição irregular do órgão superior deliberativo da Fundação de Apoio;
- c) Ausência ou deficiência na divulgação de informações por parte da Fundação de Apoio;
- d) Contratações de objetos genéricos;
- e) Contratações de projetos cujos recursos sejam oriundos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais;
- f) Contratação de projetos de melhoria de infraestrutura fora dos tipos previstos no §2º do art. 1º da Lei 8.958/1994;
- g) Projeto desvinculado de Plano de Trabalho / Projeto básico;
- h) Projeto não aprovado pelo órgão competente;
- i) Irregularidades nos processos de dispensa de licitação;
- j) Execução de despesa estranha a projeto objeto de contrato com a Fundação de Apoio;
- k) Concessão irregular de diária;
- l) Ausência de publicidade à comunidade acadêmica das informações relativas ao Projeto Gestão Ambiental para Reconstrução da BR-319;
- m) Ausência de uma sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, eventualmente firmados com Fundações de Apoio;

3. Em decorrência das falhas enumeradas nos itens “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j” e “k”, foram promovidas audiências dos gestores, os quais, em sua maioria, compareceram aos autos e apresentaram suas razões de justificativa.

4. No mérito, a unidade instrutiva, ao promover o exame dos elementos oferecidos pelos responsáveis, pugnou que grande parte das razões de justificativa apresentadas pelos gestores deveriam ser rejeitadas, com consequente aplicação de multas.

5. Muito embora concorde com a proposta de rejeição das mencionadas razões de justificativa, discordo, pelos motivos que passo a expor, da aplicação de sanções aos responsáveis em face das impropriedades acima pontuadas.

6. Nessa linha, devo ressaltar que grande parte dos problemas identificados no curso do procedimento fiscalizatório decorre de falhas constatadas no relacionamento existente entre a universidade e sua fundação de apoio.

7. Sobre o tema, é cediço que o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.731, de 2008, consolidou fiscalização de orientação centralizada cujo objeto era examinar, no plano nacional, o

relacionamento das IFES com suas fundações de apoio. Naquela oportunidade foram identificadas diversas impropriedades que motivaram a fixação de entendimento relacionado à expressão “recursos públicos”, bem como foram expedidas diversas determinações, recomendações e alertas com o fito de adequar o relacionamento desses entes aos normativos que o regiam.

8. Não bastasse isso, a Lei 8.958, de 1994, que originalmente dispunha sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, foi objeto de alterações pontuais em 2004, tendo sido bastante aprimorada em 2010, por intermédio da Lei 12.349. Ainda em 2010 foi publicado o Decreto 7.423 com vistas a regulamentar a Lei nº 8.958, de 1994.

9. Julgo que essa evolução normativa e jurisprudencial impõe ao julgador cautela, pois ao se deparar com ato praticado nesse período, deve ser promovido o exame de sua legalidade sem que se despreze, para fins de avaliação da conduta subjetiva dos gestores, a praxis até então vigente, o endereçamento das determinações e recomendações contidas no citado Acórdão 2.731, de 1994, e o tempo de vigência dessas novas normas.

10. Assim, voltando ao exame do caso concreto, deve ser ponderado que os ajustes examinados pela unidade instrutiva foram firmados, à exceção do Contrato 9/2011, em 2010, antes, portanto, da Lei 12.349 e do Decreto 7.423, editados em dezembro daquele exercício.

11. Tal fato, somado à constatação de que as determinações contidas no Acórdão 2.731/2008 não foram diretamente endereçadas às entidades ora fiscalizadas, conduz à conclusão de que a aplicação de sanções consubstancia-se, neste caso concreto, em medida de excessivo rigor.

12. Com efeito, a leitura do relatório evidencia que há problemas relacionados à operacionalização dos ajustes firmados entre a instituição federal de ensino e sua fundação de apoio, falhas estas que, no período em exame, eram recorrentes em diversas instituições de ensino. Não se justifica, portanto, a aplicação de sanções.

13. Especificamente quanto ao achado enumerado na alínea “k”, supra, relacionado à concessão indevida de diárias, deve ser observado que os problemas identificados contemplam duas situações distintas. A uma, observou-se o pagamento de diárias em Manaus/AM, sem que houvesse pernoite. A duas, houve diárias que envolviam pernoite, supostamente na região metropolitana de Manaus/AM.

14. Em relação à primeira situação, deve ser notado que a falha identificada pela unidade instrutiva foi reconhecida pelos gestores, os quais, inclusive, apresentaram documentos com vistas a comprovar a devolução dos valores indevidamente percebidos.

15. Passando à segunda situação, o exame elaborado pela unidade instrutiva evidenciou que o local das pernoites não integrava a região metropolitana de Manaus, mas se encontrava dentro do município de Manaus. Propôs, em face dessa constatação, que fossem aplicadas sanções aos gestores.

16. Quanto a este ponto, considero que a baixa materialidade das diárias questionadas combinada com a dificuldade de os locais serem identificados como pertencentes à região do município de Manaus ao invés de pertencentes à região metropolitana daquele município conduzem à conclusão de que não se faz razoável, neste caso concreto, aplicar sanções aos gestores. Em acréscimo, deve ser ressaltado que existiam pareceres jurídicos que, aos olhos dos gestores, embasavam os pagamentos impugnados.

17. Assim, julgo que as impropriedades relacionadas à concessão de diárias motivam a expedição de determinação à universidade para que promova as ações necessárias ao ressarcimento ao erário, mas não justificam a aplicação de sanções aos gestores.

Isso posto, manifestando-me parcialmente de acordo com o exame empreendido pela unidade instrutiva, voto por que seja adotado o Acórdão que submeto à deliberação dessa segunda câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de outubro de 2014.

JOSÉ JORGE
Relator