GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO
TC-007.932/2007-2
Apensos: TC-013.758/2012-8, TC-030.145/2007-6 e TC-015.565/2012-2
Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
Recorrente: Ivam Gouveia do Santos (ex-titular da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças)
Unidade: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA DE REPRESENTAÇÃO. PROJETO BÁSICO INEPTO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA. SOBREPREÇO. CAUTELAR. SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS. CONVERSÃO EM TCE. CITAÇÕES. REJEIÇÃO DE PARTE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATO. MULTA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE UM RESPONSÁVEL. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO APRESENTADOS POR DOIS APENADOS. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS NOVOS INSUFICIENTES PARA JUSTIFICAR A ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Examina-se – na fase atual deste processo que cuida de tomada de contas especial – recurso de revisão interposto por Ivam Gouveia do Santos, ex-titular da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOFI) da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), contra o Acórdão 1.073/2012 – 2ª Câmara, mediante o qual este Tribunal, entre outras medidas, julgou irregulares as contas do gestor, aplicando-lhe multa.

2. A Serur, propõe, com a anuência da Procuradoria, a negativa de provimento ao recurso, conforme instrução que reproduzo a seguir:

"*INTRODUÇÃO*

1.1 Trata-se de recurso de revisão (peça 272) interposto por Ivam Gouveia do Santos, Coordenador-Geral da CGOFI, contra o Acórdão 1.073/2012-TCU-2ª Câmara (peça 25, p. 46-47), que apresenta o seguinte teor:

'9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pela empresa Digilab e pelo Sr. Sérgio Luiz de Castro, excluindo-os da relação processual;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Lustosa da Costa, julgando suas contas regulares com ressalva, com fundamento no art. 16, II, da Lei 8.443/1992;

9.3. acolher, em parte, as alegações de defesa do Sr. Eduardo Targino, Marcos Vinícius Miranda Pio da Silva e Paulo Sandoval Junior;

9.4. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Wagner de Barros Campos, Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, Ivam Gouveia dos Santos e Luiz Roberto Ferreira de Araújo;

9.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Wagner de Barros Campos, Paulo Sandoval Junior, Paulo Roberto de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

Albuquerque Garcia Coelho, Ivam Gouveia dos Santos, Eduardo Tarcísio Brito Targino, Marcos Vinícius Miranda Pio da Silva e Luiz Roberto Ferreira de Araújo;

9.6. aplicar, individualmente, aos responsáveis a seguir indicados, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das respectivas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.6.1. Wagner de Barros Campos, R$ 20.000,00 (vinte mil reais);

9.6.2. Paulo Sandoval Junior, R$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.6.3. Paulo Roberto de Albuquerque Garcia Coelho, R$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.6.4. Eduardo Tarcísio Brito Targino, R$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.6.5. Ivam Gouveia dos Santos, R$ 7.000,00 (sete mil reais);

9.6.6. Marcos Vinícius Miranda Pio da Silva, R$ 7.000,00 (sete mil reais);

9.6.7. Luiz Roberto Ferreira de Araújo, R$ 5.000,00 (cinco mil reais);

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.8. juntar cópia da presente deliberação às prestações de contas da Funasa relativas aos exercícios de 2006 e 2007 (TCs 020.925/2007-3 e 020.519/2008-2), para a verificação de possíveis reflexos;

9.9. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Distrito Federal, na pessoa do seu Procurador-Chefe, na forma do disposto no art. 209, § 6º, do Regimento Interno, bem como à Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, em atendimento ao Requerimento 1300/2007, nos termos do Ofício 1873/2007 (SF).'

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial originária da conversão de representação apresentada pelo Ministério Público junto a este Tribunal, onde foi noticiada a ocorrência de irregularidades durante a contratação e a execução do Contrato 50/2006, celebrado entre a Funasa e a empresa DIGILAB S/A.

2.1. O contrato tinha por objeto a prestação de serviços de integração multimídia, compreendendo a disponibilização de toda a infraestrutura necessária ao funcionamento da solução, devendo permitir a ocorrência de eventos de educação à distância, reunião virtual, preservação e disponibilização do acervo de mídias da Funasa e divulgação dos trabalhos da fundação, tendo por valor mensal a importância de R$ 1.190.000,00, para viger por 12 (doze) meses a partir de 1/9/2006, prorrogável por até 5 (cinco) anos.

2.2. O Acórdão 1.768/2007-TCU-Plenário, peça 9, p. 34-37, determinou que Ivam Gouveia do Santos fosse citado por irregularidades indiciadas no processo de representação que converteu em TCE, o que foi feito pelo ofício de peça 9, p. 54-56, apontando as seguintes irregularidades:

a) apesar da falta de previsão orçamentária para a contratação em tela, Vossa Senhoria corroborou declaração do Coordenador da COFIN de que havia crédito orçamentário em 2006, conforme Parecer Técnico 06/2006, além de não ter adotado nenhuma providência quanto às constatações do Parecer 453/PGF/PF/FUNASA/2006 na da Procuradoria Federal, conforme se depreende do Despacho SEPOR/COFIN-43-2006, sendo, portanto, corresponsável pela contratação da empresa Digilab S/A sem a devida previsão orçamentária, contrariando o art. 167, incisos II e VI, da Carta Magna, c/c art. 73 do Decreto-lei 200/67, bem como art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93;

b) não adequação dos preços praticados e inexistência de contraprestação de serviços prestados pela empresa Digilab.

2.3. O responsável foi condenado, nos termos do item 1 deste exame, apenas pela primeira dessas irregularidades (corresponsabilidade pela contratação da empresa Digilab S/A sem a devida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

previsão orçamentária), uma vez que o acórdão condenatório não considerou que o débito ficou caracterizado.

2.4. O Acórdão 2.536/2012-TCU-2ª Câmara (peça 141) cuidou de retificar, por inexatidão material, algumas expressões contidas no acórdão condenatório.

2.5. Dois responsáveis interpuseram recursos de reconsideração (peças 147 e 164) contra o Acórdão 1.073/2012-TCU-2ª Câmara, os quais foram julgados pelo Acórdão 6.799/2013-TCU-2ª Câmara (peça 226), sendo que um não foi conhecido por ser intempestivo e o outro obteve provimento parcial. Esse último acórdão foi retificado por inexatidão material pelo Acórdão 1.286/2014-TCU-Plenário (peça 275).

2.6. Ivam Gouveia do Santos apresentou recurso de revisão com fulcro no art. 288, inciso III, do RITCU (peça 272), cuja análise é feita a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O recurso foi admitido pelo Ministro-Relator José Múcio Monteiro (peça 284), nos termos propostos pela Serur (peça 281), como recurso de revisão, sem atribuição de efeito suspensivo, por falta de amparo legal.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente recurso tem por objeto examinar:

a) se foi devida a previsão de recursos orçamentários para a contratação de que versam estes autos;

b) o impacto do processo administrativo disciplinar (00190.031001/2007-91) instaurado no âmbito da Controladoria-Geral da União no que ora se discute.

5. Previsão orçamentária

5.1. O recorrente alega que havia previsão de recursos orçamentários para a contratação de que versam estes autos e que não ficou caracterizado desvio de finalidade.

5.2. Fundamenta dizendo que quaisquer das ações orçamentárias utilizadas no rateio poderiam, por si só, abarcar a despesa total do contrato no exercício de 2006, ficando comprovado que não houve, em momento algum, a prática de utilização de orçamento diverso ou remanejamento de crédito.

5.3. Acrescenta que o Parecer 453/PGF/FUNASA/2006 (peça 36, p. 43 a 50), em seu item 20, deixou consignado haver a possibilidade de a Administração utilizar recursos de fontes diversas para cobrir despesas que não tenham originariamente orçamento previsto, entendendo-se que, salvo juízo divergente, o único programa dos elencados que poderia embasar a despesa de que versa seria 'modernização e desenvolvimento de sistemas de informação', concluindo, no item 25, que não haveria orçamento suficiente para a despesa em apreço, o que, se confirmado, inviabilizaria a realização do certame e a consequente contratação.

5.4. Narra os trâmites processuais a partir de então e afirma que cabia a si, ainda na fase qualitativa da despesa, identificar as ações orçamentárias cujas subfunções, finalidades e descrições para as quais foi concebido o Plano Plurianual 2004/2007 contemplavam o objeto de gasto, sendo fase anterior ao referido parecer.

5.5. Adita que sua atuação quanto à elegibilidade das ações orçamentárias decorreu do que se depreende do estudo da legislação verificando se as referidas ações estavam classificadas na Lei Orçamentária Anual de 2006 como atividade, considerando que o maior nível de agregação da despesa é a função, desdobrado em subfunção e programa, que também pode estar vinculado a objeto de gasto diverso à consecução da ação finalística.

5.6. Entende que o rateio de despesas é comum quando se trata de despesas cujos objetos sejam em benefício direto comumente a todas as áreas finalísticas da Funasa, tomando-se por base a adequação à subfunção a que se destina.

5.7. Esclarece que calculou a disponibilidade orçamentária proporcionalmente, tendo em vista o comprometimento do orçamento em 2006 ao considerar uma eventual assinatura de contrato a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

partir de abril de 2006. O cálculo seria baseado no valor anual de R$ 16.764.000,00, resultando, para o período de oito meses, o valor previsto de R$ 11.176.000,00. Haveria, para o exercício de 2006, previsão orçamentária no valor de R$ 170.900.000,00, sendo R$ 50.000.000,00 no PTRes 005003, R$ 12.000.000,00, no PTRes 005004, R$ 80.000.000,00 no PTRes 005005, R$ 8.900.000,00 no PTRes 005006 e R$ 20.000.000,00 no PTRes 005007, inclusive com parcelas de duodécimos liberadas pela Funasa nos termos do art. 74 da Lei 11.178 de 20/9/2005.

5.8. Volta a narrar a tramitação do processo e acrescenta que, a partir de 25/4/2006, permaneceu na COFIN aguardando a sanção presidencial à LOA 2006, para elaboração do edital, tendo os créditos sido detalhados na proporção de um duodécimo com o objetivo maior de fornecer as indicações orçamentárias, informação indispensável no instrumento convocatório, tratando-se, na ocasião, de previsão e indicação orçamentária da fase qualitativa da despesa.

5.9. Afirma que a tramitação que se seguiu foi regular até 4/5/2006, quando já se encontrava disponível orçamento na proporção de cinco duodécimos, suficientes para integralizar o valor do contrato, e que, nessa fase, tratava-se de despesa apenas na fase interna, exigindo apenas a indicação orçamentária e respectiva previsão, principalmente devido aos prazos legais e seus desdobramentos, para se concluir o processo licitatório na modalidade sugerida (concorrência).

5.10. Alega que o Despacho 43/2006 (peça 37, p. 4), de 30/6/2006, extirpou qualquer dúvida quanto à disponibilidade orçamentária e a elegibilidade das ações oferecidas para custeio do objeto e que as notas de dotação e as fichas de cadastro das ações foram emitidas e extraídas do Siafi e do Sidornet, e mostram que havia compatibilidade com o objeto do gasto 'tecnologia da informação' sobre a ótica meio.

5.11. Aduz, ainda, que, posteriormente a isso, o processo seguiu para a fase licitatória externa, não competindo à COFIN ou à CGOFI qualquer ato administrativo em fase pré-licitatória, e que o Parecer de 20/6/2006 foi baseado no Despacho SEFOR/COFIN de 4/5/2006 (peça 36, p. 30-31), sendo que a COFIN tratou de analisar a previsão orçamentária proporcional a oito meses, de maio a dezembro de 2006, mesmo com a perspectiva de que o contrato não seria viabilizado com tanta rapidez. Com o orçamento, disponibilizado em duodécimos, em conformidade com o art. 74 da Lei 11.178/2005, cuidou-se de emitir as notas de datação para fins de subsídio à CPL na elaboração do edital pela necessidade de haver indicação orçamentária por imposição legal, sem que houvesse então certeza de que a despesa seria efetivada, sendo certo apenas que, se o contrato tivesse vigência a partir do mês de maio, o valor desembolsado em 2006 seria de R$ 11.260.000,00.

5.12. Faz notar que, em 4/5/2006, a Funasa já havia sido contemplada com um orçamento disponibilizado na conta 'dotação autorizada' no valor de R$ 93.987.490,00, parcialmente utilizado, estando disponíveis R$ 77.029.330,56.

5.13. Afirma que o ato administrativo foi devidamente motivado, como determina o art. 50, inciso VII, da Lei 9.784/1999, dando-se apenas que a COFIN e a CGOFI, leigas no jargão jurídico, declararam expressamente que a explicação da técnica orçamentária adotada discordava do parecer jurídico, embora todos os atos estivessem em perfeita sintonia e motivação com as leis aplicáveis à execução da despesa pública. Por isso, requer que esta Corte volte seu olhar ao que dispõe o art. 2º da Lei 9.784/1999 relevando não haver explícita obediência ao art. 50 dessa lei.

5.14. Reputa que o Parecer PGF/PFE/FUNASA 453/2009 (peça 36, p. 43 a 50) limitou-se à citação de artigos de suposta ofensa à lei orçamentária sem levar em consideração demais leis e princípios que norteiam a aplicação da técnica administrativa, especificamente no caso do trato com o orçamento público.

5.15. Entende que a suspeição que recai sobre si remete a cerceamento de defesa e descumprimento do contraditório por força do emprego de expressões tais como, em suas palavras: 'chama-se a atenção para a possibilidade; salvo juízo divergente; parece-nos; o que, se confirmado', importando estar o parecerista em dúvida, dúvida que não pode se sobrepor a condutas exaustivamente defendidas e amparadas por legislação específica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

5.16. Acrescenta que não procede a afirmativa de que não foi adotada nenhuma providência às constatações do parecer em pauta porque, ao tomar conhecimento dele, a COFIN cuidou de esclarecer todas as dúvidas suscitadas, procurando traduzir a legislação aplicável, havendo no Despacho SEPOR/COFIN-43-2006 a expressão 'Em atendimento ao parecer nº 453/PGF/FUNASA/2006,... Informo:'.

5.17. Adita que, ao contrário do exposto no parecer jurídico, quaisquer dos programas que compunham os programas de trabalho atenderiam o ônus financeiro e conceitual dos serviços prestados sem que com isso se estivesse cometendo qualquer ilícito ou irregularidade.

5.18. Esclarece que a área financeira, ao discordar do parecer, não teve o intuito de afrontar, desobedecer ou insubordinar, mas apenas não concordou, na íntegra, com os argumentos do item 20 do parecer.

5.19. Destaca que esse parecer foi aprovado em 14/6/2006, antes mesmo de sua lavratura, em 21/6/2006.

5.20. Arremata dizendo que, em 11/5/2006, houve sanção da lei orçamentária, integralizando o orçamento da Funasa em R$ 170.900.000,00

Análise

5.21. Não é possível acompanhar o recorrente. Consoante se extrai da peça 1, p. 11, os programas de trabalho indicados para custear o contrato em tela foram os de código 005003, 005004, 005005, 005006 e 005007, sendo certo, também, que foram utilizadas verbas à conta dos programas de trabalho 005039 e 005078, peça 3, p. 33, 34 e 35. Como consignado no voto condutor do acórdão recorrido, a descrição desses programas de trabalho, conforme se extrai do Siafi, é a seguinte:

PTRes	*Programa de Trabalho*	*Descrição*
5003	*1 01 22 0122 2272 0001*	*- Saneamento Ambiental Urbano* *- Ação: 2272 - Gestão e administração do Programa* *- Público-alvo: População urbana de menor nível socioeconômico (...)* *- Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano.*
5004	*1 01 22 0150 2272 0001*	*- Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas* *- Ação: 2272 - Gestão e administração do Programa* *- Público-alvo: Sociedades indígenas* *- Objetivo: Garantir o pleno exercício dos direitos sociais básicos dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas.*
5005	*1 01 22 0750 2000 0001*	*- Apoio Administrativo* *- Ação: 2000 – Administração da unidade nacional* *- Público-alvo: Governo* *- Objetivo: Prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos.*
5006	*1 01 22 1287 2272 0001*	*- Saneamento Rural* *- Ação: 2272 – Gestão e administração do Programa* *- Público-alvo: População rural dispersa (...) e as minorias étnico-raciais como quilombolas, população indígena e outros povos da floresta* *- Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

		serviços de saneamento ambiental em áreas rurais
5007	*1 01 26 0016 6881 0001*	*- Gestão da Política de Saúde* *- Ação: 6881 – Modernização e desenvolvimento de sistemas de informação da Funasa* *- Público-alvo: Governo* *- Objetivo: Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área da saúde.*
5039	*1 05 12 0122 002K 0001*	*- Saneamento Ambiental Urbano* *- Ação: 002K – Apoio para o desenvolvimento institucional de operadores públicos de saneamento ambiental em municípios com população superior a 30.000 habitantes* *- Público-alvo: População urbana de menor nível socioeconômico (...)* *- Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano.*
5078	*1 05 12 0122 0800 0001*	*- Saneamento Ambiental Urbano* *- Ação: 0800 – Apoio a gestão dos sistemas de saneamento básico em municípios de até 30.000 habitantes* *- Público-alvo: População urbana de menor nível socioeconômico (...)* *- Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano.*

5.22. Vê-se, pois, que apenas o programa de trabalho 005007 guarda relação com o objeto contratual consistente de serviços de integração multimídia por meio de ferramentas de tecnologia da informação. As ações de todos os demais programas de trabalho são amplamente estranhas ao objeto do contrato, inserindo-se em outras frentes de atuação da Funasa.

5.23. Isso, além de afrontar o art. 167, incisos II e VI, da Carta Magna, c/c art. 73 do Decreto-lei 200/67, bem como art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93, como apontado no ofício de citação do recorrente, constitui flagrante ofensa ao princípio da legalidade, segundo o qual só cabe ao administrador público praticar os atos permitidos em lei.

5.24. A lei orçamentária anual previu gastos com o programa de trabalho 005007 apenas até certo limite, e o gestor estava autorizado a praticar atos no âmbito desse programa comportando gastos apenas até essa cifra. A dotação orçamentária para o contrato em tela só foi possível ser alcançada com o uso de recursos previstos para outros programas, de modo que não se pode falar em sua existência adequada para a contratação. Isto é, as despesas decorrentes do contrato não puderam seguir os limites autorizados pela lei orçamentária anual.

5.25. É preciso considerar ainda que, além de realizar gastos acima dos autorizados, a situação comprometeu a execução de programas de trabalho importantes para a atuação da Funasa segundo previsão da lei orçamentária, uma vez que os recursos previstos para os outros programas não puderam ser empregados nas ações específicas pertinentes a eles, subvertendo as prioridades negociadas para a Administração quando da elaboração orçamentária.

5.26. Do exame das notas de empenho de peça 3, p. 24-39, verifica-se que apenas as de p. 24, 27, 28 e 37 foram emitidas à conta do programa de trabalho 005007, nos valores de R$ 588.882,00, R$ 588.882,00, R$ 1.006.861,00, R$ 1.159.314,30, somando R$ 3.343.939,30, o que representa menos do que 52% do total dos pagamentos efetuados a conta do contrato, que somaram R$ 6.422.257,20, segundo tabela de peça 3, p. 50.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

5.27. Nesse cenário, não é possível acompanhar o recorrente no argumento de que qualquer das ações orçamentárias poderia custear o contrato. Antes, nem mesmo o programa de trabalho apropriado, o 005007, possuía dotação indicada como suficiente para tanto. Apenas do conjunto das dotações dos diversos programas é que foi possível fazer os pagamentos contratuais. Como as ações dos demais programas era estranha ao objeto do contrato, o que se configurou foi sim remanejamento de crédito inapropriado.

5.28. Ao tratar da possibilidade de uso de recursos de fontes diversas para custear o contrato, o parecerista não tratou da questão como sendo permitida. Antes, alertou que essa possibilidade era contrária ao ordenamento jurídico. O que ficou consignado é que, no estado em que o processo se encontrava, havia irregularidade que demandava outros elementos para se descaracterizar. Eis os termos em que a questão foi analisada:

'Pelo quadro apresentado no aludido despacho, percebe-se que vários PTRes são mencionados como fonte de custeio da despesa em questão. Nesse ponto, chama-se atenção para a possibilidade de a Administração estar utilizando recursos de fontes diversas para cobrir despesas que não tenha originariamente orçamento previsto. A julgar da ação nominada de cada PTRes, entende-se, salvo juízo divergente, que o único programa dos elencados que pode embasar a presente despesa é o 5007 (modernização e desenvolvimento de sistemas de informação).' (peça 36, p. 48, item 20, destaques inseridos)

5.29. Observando os trâmites processuais, verifica-se clara contribuição do recorrente para a consecução do ilícito.

5.30. O despacho SEPOR/COFIN-31-2006, de 4/5/2006 (peça 36, p. 30-31) indicou os PTRes a conta dos quais deveria correr as despesas do contrato de modo que menos de 18% (R$ 2.000.000,00/R$ 11.260.000,00) dos recursos pertenciam ao PTRes 005007, com o que o recorrente anuiu ao emitir o pré-empenho e dar impulso ao processo enviando-o à Comissão Permanente de Licitação (peça 36, p. 32).

5.31. Em 20/6/2006, houve a emissão do Parecer 453/PGF/FUNASA/2006 (peça 36, p. 43-50) e, em resposta aos questionamentos quanto à ausência de dotação orçamentária para o contrato, exarou o Despacho SEPOR/COFIN-43-2006, de 30/6/2006 (peça 37, p. 4) mencionando que a descrição dos PTRes é bastante para indicar que podem suportar os gastos com o contrato em tela e, como subsídio instrutivo do processo, seguem as descrições dos PTRes (peça 37, p. 5-9).

5.32. Ocorre que nessas descrições efetivamente consta que os PTRes podem suportar gastos com tecnologia da informação, embora todos esses gastos devem seguir a 'ótica meio'. Ora, isso importa que não é qualquer gasto com tecnologia da informação que pode ser suportado pelas dotações desses PTRes, mas apenas aqueles que se alinham com suas finalidades intrínsecas. Esse requisito, porém, não se encontra satisfeito, uma vez que o objeto contratual nada tem a ver com apoio administrativo (administração da Funasa), gestão e administração da identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas, gestão e administração do saneamento ambiental urbano e gestão e administração do saneamento rural, que são as finalidades dos PTRes 005003-005006. Ou seja, a indicação dos PTRes feita com participação do recorrente não foi realizada segundo o modo devido.

5.33. Não procede a alegação do recorrente de que, considerando níveis de maior agregação de despesa, poder-se-ia realizar gastos diversos aos da ação finalística de cada PTRes. Assim fosse, o gestor teria ampla liberdade para desconsiderar as previsões específicas de cada PTRes, de modo que não faria sentido haver desdobramentos em suas minúcias. Ora, se há esse desdobramento na legislação orçamentária, é porque faz sentido que seja seguido e as autorizações orçamentárias só ocorrem se estiverem adstritas a seus termos. Por que, por exemplo, prever gastos com saneamento ambiental urbano se essa rubrica pode ser utilizada para modernização dos sistemas de informação da Funasa?

5.34. Assim, verifica-se poder haver rateio de despesas apenas no caso em que as finalidades específicas de cada PTRes estejam sendo atingidas, o que não se verificou no caso destes autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

5.35. As dotações orçamentárias apontadas no item 5.7 deste exame são muito genéricas e dizem respeito ao total do orçamento para as áreas mencionadas. Os R$ 20.000.000,00 previstos para o PTRes 005007 eram vocacionados a atender todas as despesas dessa modalidade, e não apenas as do contrato em tela. Por falta de informação no processo, não é possível utilizar essa informação para beneficiar a defesa do recorrente por falta dos dados referentes às outras despesas que deveriam ocorrer à conta dessa rubrica. Ainda, as informações relativas aos outros PTRes não são relevantes porque os gastos do contrato em exame não poderiam ser custeados por elas, por força do consignado nos itens precedentes. Em todo caso, ficou caracterizada a indicação de dotações de PTRes inadequados para custear as despesas contratuais, o que é bastante para promover a condenação do recorrente.

5.36. A liberação de recursos pela ótica dos duodécimos efetivamente não é vedada pelo ordenamento jurídico. Porém, só pode ser admitida no caso de estarem sendo utilizados recursos de PTRes apropriados para tanto, o que não se configurou no caso destes autos.

5.37. Por isso, ainda que tenha havido possibilidade de integralização da dotação orçamentária em maio de 2006, isso ocorreu pela utilização de dotações de rubricas diversas das autorizadas pelo orçamento, comprometendo a execução das ações dos programas para os quais os recursos foram previstos, o que não pode ser admitido.

5.38. Tal como exposto no item 5.31 deste exame, o Despacho 43/2006 não extirpou a dúvida como pretendido pelo recorrente, já que o fato de as despesas com tecnologia da informação deverem estar adstritas a ótica meio de seus programas não autoriza que esses PTRes pudessem ser utilizados para custear as despesas contratuais como apontado pelo recorrente.

5.39. O fato de não caberem mais atos a cargo do recorrente na sequência processual não exime sua responsabilidade porque todos os atos que se seguiram já estavam viciados pelos erros cometidos. Ainda que a liberação de recursos por duodécimos tenha permitido a existência de dotação orçamentária para custear o contrato, restou caracterizado uso de rubricas inadequadas para tanto. Como mencionado no item 5.30 deste exame, dos R$ 11.260.000,00, apenas R$ 2.000.000,00 provinham do PTRes adequado.

5.40. Por mais que houvesse dotação autorizada para a Funasa no valor de R$ 93.987.490,00, parcialmente utilizados, estando disponíveis R$ 77.029.330,56, trata-se de cifras muito genéricas, valendo as observações do item 5.35 deste exame. No momento, discute-se a situação de apenas um dos contratos da entidade, e não toda a sua gestão. Para esse contrato, consoante análise que se vem fazendo, tem-se situação irregular independentemente do restante da gestão da entidade.

5.41. Assiste razão ao recorrente de que a discordância do parecer foi feita com apresentação de motivo, que é o Despacho 43/2006 juntamente com as descrições dos PTRes utilizados, peça 37, p. 4-9, nos termos da art. 50, inciso VII, da Lei 9.784/1999. Não obstante, o motivo invocado foi desconforme com o ordenamento jurídico, consoante análise do item 5.32 deste exame, cabendo responsabilização de quem o praticou. Também não houve atendimento ao art. 2º dessa lei, pois, como exposto nos itens 5.23 e 5.24 deste exame, foi descumprido o princípio da legalidade.

5.42. O Parecer 453/PGF/FUNASA/2006 não se limitou a citar artigos de suposta ofensa à lei orçamentária. Apontou que o único PTRes capaz de suportar as despesas contratuais em pauta era o 005007, e foi exatamente a inobservância disso que caracterizou o ilícito pelo qual esse recorrente foi condenado.

5.43. Ainda que o parecerista não tenha utilizando linguagem assertiva em alguns pontos de sua manifestação, não há que se falar em cerceamento de defesa ou desrespeito ao contraditório. O parecer é ato opinativo que serve para subsidiar a decisão do gestor. Na opinião emitida havia a exata tese alertando o recorrente de que não deveria permanecer utilizando os PTRes invocados por si para suportar as despesas contratuais. Como visto no item 5.32 deste exame, a fundamentação que o recorrente adotou para contornar o alerta do parecerista não foi conforme ao ordenamento jurídico. Desse modo, assumiu o risco de cometer ilícito e, como esse se concretizou, deve ser responsabilizado por isso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

5.44. As razões expostas nos itens 5.29 a 5.33 deste exame indicam que os PTRes utilizados para suportar as despesas contratuais podem até terem sido bastantes para atender os ônus financeiros dessas despesas, mas não o fizeram do ponto de vista conceitual.

5.45. Novamente, não há nada de errado em o gestor discordar do parecer. No entanto, ao fazê-lo, assume o risco de ser responsabilizado caso essa discordância não seja adequada ao ordenamento jurídico, como se verificou no caso concreto, devendo, portanto, haver a responsabilização efetuada pelo acórdão recorrido.

5.46. O recorrente alega que o parecer foi aprovado antes mesmo de ser lavrado, sem, no entanto, apontar em que documento do processo isso se materializa. Além de não se encontrar essa aprovação prévia à lavratura, não se extrai de eventual caracterização desse fato qualquer benefício à defesa do recorrente, uma vez que a tese da qual discordou alertava para o ilícito e ainda assim permaneceu com sua prática e com base em fundamentos equivocados.

5.47. Por fim, a aprovação da lei orçamentária não descaracteriza que as despesas contratuais tenham corrido à conta de PTRes indicados inadequadamente para tanto, que foi a razão fundamental da condenação do recorrente. Assim, não elide os fundamentos da condenação.

6. Processo administrativo disciplinar (00190.031001/2007-91) instaurado no âmbito da Controladoria-Geral da União

6.1. O recorrente alega que não foi considerado responsável pelos ilícitos de que versam estes autos em outro processo administrativo, sobre os quais discorre e transcreve excertos, o que importaria reconhecer sua ausência de responsabilidade também neste processo.

Análise

6.2. Não se pode acompanhar o recorrente. O ponto fulcral, quanto à irregularidade ora tratada, da análise feita no processo administrativo interno de que fala é a seguinte passagem da peça 272, p. 52, item 50:

'Não há elementos nos autos que demonstrem que se não tivesse sido feito o rateio, não haveria previsão de recursos suficientes para que se procedesse à contratação e se efetivasse a despesa. Ao contrário, o próprio servidor em seu interrogatório (fls. 780-782) afirma que a indicação orçamentária poderia recair em qualquer um dos programas indicados isoladamente, pois haveria dotação para tanto. Confirmando o que disse o acusado, a Lei nº 11.306 — Lei Orçamentária Anual —, de 16 maio 2006, no vol. IV, tomo I, dos seus anexos, fixou a despesa com a ação de Modernização e Desenvolvimento de Sistemas de Informação da FUNASA num montante suficiente para suportar sozinho o futuro gasto previsto na Concorrência nº 01/2006 para aquele exercício, não sendo possível falar, portanto, em falta de previsão orçamentária.'

6.3. Verifica-se, portanto, que o recorrente foi inocentado do ilícito em pauta considerando que qualquer PTRes poderia ser utilizado para suportar as despesas contratuais, que existia previsão na lei orçamentária de recursos no PTRes 005007 suficientes para cobrir as despesas do contrato e que meras alegações da parte fazem provas bastantes para sua defesa.

6.4. Ou seja, não se considerou a finalidade específica de cada PTRes, nem que a previsão orçamentária legal é para cobrir todas as despesas da unidade orçamentária, e não apenas as de um único contrato, nem que meras alegações da parte formam provas muito fracas para garantir um bom juízo de modo inadmissível em um processo de contas, em que o ônus probatório recai sobre o gestor. Como visto no exame do argumento anterior, apoiado em provas mais robustas do que meras alegações de qualquer parte, essas considerações são necessárias para bem compreender a situação do ilícito.

6.5. A jurisprudência desta Corte é pacifica em que se aplica à sua atividade judicante o princípio da independência das instâncias, de modo que seus juízos não estão vinculados aos de outras instâncias julgadoras, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF abaixo transcrita:

- MS 27867 Agr/DF – Distrito Federal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.

EMENTA: 'Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não ocorrência. Independência entre a atuação do TCU e a apuração em processo administrativo disciplinar. [...] 2. O Tribunal de Contas da União, em sede de tomada de contas especial, não se vincula ao resultado de processo administrativo disciplinar. Independência entre as instâncias e os objetos sobre os quais se debruçam as respectivas acusações nos âmbitos disciplinar e de apuração de responsabilidade por dano ao erário.'

- RMS MS 29912 / DF - DISTRITO FEDERAL

'ATRIBUIÇÕES – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – COMISSÃO CONDUTORA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – INDEPENDÊNCIA. Surgem independentes as atribuições da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União e de comissão condutora de processo administrativo.'

6.6. Nesse sentido, cita-se também o MS 22728/PR e MS 30.679/DF. Desse modo, esta Corte de Contas não se vincula a decisão da CGU no bojo do processo administrativo disciplinar, tendo em vista a independência das instâncias, não beneficiando, assim, a defesa do recorrente.

CONCLUSÃO

7. Com base nas análises anteriores, propõe-se negar provimento ao recurso, considerando que:

a) a previsão orçamentária alegada pelo recorrente não era devida;

b) os fundamentos que serviram para que a Controladoria-Geral da União, no bojo do processo administrativo disciplinar (00190.031001/2007-91), entendesse que havia a previsão de recursos orçamentários para a contratação sob exame não procede, bem como não vincula esta Corte de Contas, nos termos da jurisprudência pacífica da Suprema Corte.

7.1. Assim, como não se pode acompanhar o recorrente nas alegações de nenhum de seus argumentos, deve-se negar provimento ao recurso e manter inalteradas as disposições do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Ivam Gouveia do Santos contra o Acórdão 1.073/2012-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência aos recorrentes e a demais interessados."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52116700.