

TC – 017.930/2008-0 (com 20 peças).

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Universidade Federal Rural de Pernambuco (Ufrpe).

Recorrentes: Valmar Corrêa de Andrade (CPF: 114.328.454-20) e Francisco Fernando Ramos de Carvalho (CPF: 238.597.334-00)

Reitor e Pró-Reitor, respectivamente, de Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: Prestação de Contas do Exercício de 2007. Impropriedades na execução de contratos. Proposta da Unidade Técnica pela regularidade com ressalvas. Parecer divergente do MP/TCU. Multa. Acórdão 1.917/2011 – TCU – Plenário. Recursos de Reconsideração. Conhecimento. Provimento.

Trata-se de Recurso de Reconsideração (Peça 13, p. 1-14) interposto em conjunto pelo Sr. Valmar Corrêa de Andrade, Reitor da Universidade Federal Rural de Pernambuco (Ufrpe), e pelo Sr. Francisco Fernando Ramos de Carvalho, Pró-Reitor da Universidade Federal Rural de Pernambuco contra o Acórdão nº 1.917/2011 – TCU – 2ª Câmara (Peça 7, p. 9/14), decisão proferida em autos de Prestação de Contas Ordinária de nº 017.930/2008-0, mantida pelo Acórdão nº 8.645/2011 – TCU – 2ª Câmara (Peça 7, p. 44), que rejeitou os embargos interpostos contra a primeira decisão.

2. O Tribunal acolheu Parecer do *parquet* de contas, o qual, divergindo da Unidade Técnica, que propunha o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas e alertas, orientou-se pela condenação em multa dos responsáveis, em face do grande número de impropriedades/irregularidades apontadas nos autos, as quais, no conjunto, demonstrariam infração grave à norma legal, o que ensejou o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa.

3. Inconformados com a decisão, os interessados interpuseram recurso o qual será analisado em seguida.

HISTÓRICO

4. A extensão da instrução da Unidade Técnica de Pernambuco, colacionada às p. 6-78 (peça 5) e 1-41 (peça 6), ilustra a quantidade de observações feitas pela equipe de auditoria da CGU/SFC em fiscalização ordinária de contas realizada pelo Controle Interno na Universidade Federal Rural de Pernambuco, que culminaram em uma série de alertas propostos pela Secex-PE.

5. O Ministério Público, contudo, ao oficial nos autos, divergiu da proposição da Secex/PE de julgamento pela regularidade com ressalvas das contas dos responsáveis, alegando o grande número de irregularidades apontadas, supostamente com flagrantes descumprimentos da lei, somando-se ao fato

da recorrência de algumas dessas irregularidades em mais de um exercício, o que já motivara o Tribunal a realizar determinações, que não foram cumpridas.

6. Apontou o *parquet* que os responsáveis ocupavam os postos máximos à frente da administração da Universidade Federal e as irregularidades evidenciariam descaso na gestão da instituição, o que fundamentaria o julgamento das contas pela irregularidade.

7. O Voto Condutor do Acórdão nº 1.917/2011 – TCU – Plenário, acompanhou a linha defendida pelo Ministério Público, entendendo que não faria sentido à Unidade Técnica rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis e pugnar pela regularidade com ressalva das contas. Isso porque ou as irregularidades/impropriedades não seriam suficientemente graves para motivar a audiência dos responsáveis ou tais irregularidades seriam, de fato, graves, e uma vez não elididas com as alegações de defesa, deveriam resultar no julgamento pela irregularidade das contas.

8. O Voto que sustentou o Aresto atacado cita ainda aspectos levantados pelo *Parquet* especializado, quais sejam a falta de controle de bens patrimoniais, recebimento de bens sem o preenchimento das especificações determinadas no instrumento convocatório, pagamento de notas fiscais sem o atesto de que os bens foram efetivamente entregues, o que impossibilitaria acompanhar a proposta da Unidade Técnica pelo julgamento das contas regulares com ressalvas.

9. Ato contínuo, o Tribunal deliberou julgar irregulares as contas dos responsáveis Valmar Corrêa de Andrade e Francisco Fernando Ramos de Carvalho e regulares as contas dos demais responsáveis, aplicando àqueles multa individual no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), além de determinar à Ufrpe que apresentasse, em 45 dias, Plano de Ação com vistas ao saneamento das impropriedades/irregularidades identificadas apontadas no Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 208468, promovida pela CGU/SFC, quais sejam:

9.5.1. aquisição de bens móveis pela Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional – Faturpe com recursos de contratos e convênios celebrados com a UFRPE, sem que a Divisão de Administração Patrimonial – DAP da Universidade tenha tomado conhecimento, impossibilitando, assim, que esta exerça o devido e necessário controle sobre tais bens (subitem 3.1.2.1, alínea i);

9.5.2. divergência entre o Inventário de bens imóveis e o Relatório de Gestão da Unidade, no que se refere ao quantitativo real de bens imóveis da UFRPE, em desacordo, pois, com o arts. 94 e 96 da Lei nº 4.320/1964 e com o subitem 9.5.10 do Acórdão 1.021/2003 – TCU – Primeira Câmara (subitem 3.1.2.3);

9.6. determinar, também, à Ufrpe que adote providências com vistas ao saneamento das impropriedades/irregularidades apontadas no Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 208468, de modo a atender aos dispositivos legais e regulamentares pertinentes e à jurisprudência desta Corte de Contas, conforme abaixo especificadas:

9.6.1. quantidade insuficiente de funcionários na Divisão de Administração Patrimonial para desempenho da missão relativa ao controle de bens móveis e imóveis da Universidade (subitem 3.1.2.1, alínea a);

9.6.2. existência de empregados das empresas SOLL – SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA, e STAUROS ENGENHARIA LTDA., com desvio de função (subitem 3.1.2.1, alínea b);

9.6.3. falta de atualização dos dados relativos aos bens móveis, inclusive com a migração para o novo sistema de controle desenvolvido, bem como ausência de registro nos cartórios competentes dos bens imóveis da UFRPE (subitem 3.1.2.1, alíneas c e d);

- 9.6.4. elaboração, apenas, de forma parcial do RMB do exercício de 2007 pela Divisão de Administração Patrimonial (subitem 3.1.2.1, alínea e);
- 9.6.5. Termos de Responsabilidade e de transferência de Bens Móveis sem assinatura dos responsáveis (subitem 3.1.2.1, alíneas f e g);
- 9.6.6. não disponibilização da relação dos bens móveis recebidos pela Fadurpe por meio de Convênios, Contratos e Acordos de Cooperação desde o ano de 2001, que foram adquiridos com recursos da Ufrpe (subitem 3.1.2.1, alínea h);
- 9.6.7. situação dos bens móveis da Universidade, com grande quantidade de inservíveis e irrecuperáveis empilhados no depósito, bem como em trânsito pelas dependências da Instituição (subitem 3.1.2.1, alíneas j e k);
- 9.6.8. recebimento e utilização de 360 (trezentas e sessenta) carteiras escolares, no valor de R\$ 35.398,80 (trinta e cinco mil trezentos e noventa e oito reais e oitenta centavos), adquiridas por meio do Pregão Eletrônico nº 009/2007 (Nota Fiscal 0285, de 1/9/2007), cujas especificações divergiam daquelas constantes do edital, sem que tenham sido feitas as adequações alegadas pelo responsável (subitem 1.1.1.2);
- 9.6.9. falta de atesto nas Notas Fiscais emitidas em 13/9/2007, no valor total de R\$ 43.360,00 (quarenta e três mil, trezentos e sessenta reais) e R\$ 13.653,60 (treze mil, seiscentos e cinquenta e três reais e sessenta centavos), no âmbito dos Convênios 03/2007 – Notas Fiscais 25793, 122 e 588 – e 04/2007 -Notas Fiscais 6429 e 6430 (subitens 1.1.1.1 e 1.1.1.2);
- 9.6.10. intempestividade nos lançamentos mensais no Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças (Simec) do Ministério de Educação das ações judiciais, em descumprimento ao disposto na Portaria MP 198/2005 (subitem 3.1.1.1);
- 9.6.11. existência de 6 (seis) veículos inservíveis e irrecuperáveis desde 2005 na garagem da Ufrpe, quais sejam: Van Ducato, Placa KLH5441; Kombi, Placa KFF4182; Kombi, Placa KHE1695; Microônibus, Placa KFH2236; Microônibus, Placa KFH2246; Kombi, Placa KGY1557, em descumprimento aos termos do subitem 9.3 da IN/SEDAP nº 205/88 e no art. 15 do Decreto nº 99.658/90, alterado pelo Decreto nº 6.087/07 (subitem 3.1.2.2);
- 9.6.12. utilização de imóveis pertencentes a Ufrpe por diversas Associações de Classe, a saber: Associação dos Servidores da Entidade – Z3.05 – Asuperpe; Associação dos Professores – Z4.18 DEPA-ASS.P.; Associação Estudantil – Z3.23; NEFD-ASE, funcionando, ainda, nessa área, a empresa Mesa Farta (restaurante); Associação dos Professores da Universidade Federal Rural de Pernambuco – APUfrpe (não consta do Inventário de Bens Imóveis); e Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional – Fadurpe (não consta do Inventário de Bens Imóveis), em inobservância ao disposto no art. 18, inciso II e §§ 3º, 4º e 5º, da Lei nº 9.636/1998 (subitem 3.1.2.4);
- 9.6.13. falta de anexação aos processos de cessão de servidores de informações/documentos, tais como: controle de frequência, publicação de portaria, autorização da cessão, período de cessão, controle de ressarcimento e de autorização de cessão, em descumprimento ao disposto no Decreto 4.050/2001 (subitem 3.1.3.1);
- 9.6.14. acumulação indevida de cargos públicos inacumuláveis (**sic**) (servidora ativa com Matrícula Siape 1544517 e servidor aposentado com Matrícula Siape 383940), em descumprimento ao disposto nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal; na Emenda Constitucional 20/1998 e determinações do Tribunal constantes do Acórdão 043/2004 da Primeira Câmara (subitem 3.1.4.3); (**grifo nosso**)
- 9.6.15. divergências entre as disposições constantes do Contrato Temporário de Excepcional Interesse Público do docente matrícula Siape 1568956 e a Portaria nº 693/2007-GR, de

24/9/2007, expedida pelo Reitor da Ufrpe, em descumprimento ao disposto na Portaria nº 693/2007-GR, de 24/9/2007 (subitem 3.1.4.5);

9.6.16. falhas nos processos de Seleção Pública Simplificada para contratação de professores substitutos que se constituiriam de exame do Curriculum Vitae e Avaliação da Prova Didática (subitem 3.1.4.6);

9.6.17. existência de falhas nos processos de concessão de diárias, a exemplo pagamento após o deslocamento dos servidores e falta de descrição dos motivos das viagens, em desacordo com o disposto no art. 5º do Decreto nº 5.992, de 19/12/2006 (subitem 3.1.5.1);

9.6.18. demora em realizar os procedimentos de sindicância, referente ao Processo 23082.13086/2005, que trata de pagamento efetuado a docente, por ter lecionado após o término do prazo do seu contrato, em descumprimento ao disposto nos arts. 145, Parágrafo único, 151, inciso I e 152 da Lei nº 8.112/1990 (subitem 3.1.6.1);

9.6.19. utilização indevida de suprimento de fundos para efetuar pagamento com despesas de manutenção de veículos da Universidade, no valor total de R\$ 5.065,69 (cinco mil sessenta e cinco reais e sessenta e nove centavos), em inobservância ao disposto na Portaria do Ministério da Fazenda 95, de 19 de abril de 2002, e no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93 (subitem 3.1.7.1);

9.6.20. fracionamento de despesas na aquisição de materiais de consumo de informática de mesma natureza por meio de dispensa de licitação com valores superiores ao indicado para esta modalidade de aquisição, na forma estabelecida pela Lei nº 8.666/1993, no valor total de R\$ 12.695,00 (doze mil seiscentos e noventa e cinco reais), em desacordo com o disposto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (subitem 3.1.7.2);

9.6.21. realização de despesas com a contratação de serviços de telefonia móvel celular, no valor de R\$ 11.431,13 (onze mil quatrocentos e trinta e um reais e treze centavos), sem a realização de processo licitatório, em descumprimento ao disposto na Portaria Normativa/SLTI nº 1, de 6/8/2002; nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 (subitem 3.1.7.3);

9.6.22. classificação inadequada de registros contábeis pelo Setor Contábil da Ufrpe, no que se refere ao Contrato 63/2005 e aos Convênios 03/2007 e 04/2007, todos celebrados com a Fadurpe, em desacordo com o disposto no art. 131 do Decreto nº 93.872/1986 (subitem 4.2.2.1);

9.6.23. ausência de prévio cadastramento do Plano de Trabalho no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, bem como das alterações do seu registro, verificada nos Convênios 03/2007, 04/2007, 05/2007 e 06/2007, em inobservância ao disposto nos arts. 13 e 16 da IN/STN nº 01/1997 (subitens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 3.3.1.1 e 3.3.1.2);

9.6.24. falhas na organização e composição de processos relativos a convênios, tais como: falta de juntada do resultado de pesquisa de preços para execução dos serviços e aquisição dos bens indicados no Plano de Trabalho, do termo de publicação do convênio, da portaria de designação do respectivo fiscal, do Plano de Trabalho e do Cronograma de Desembolso atualizados, nos casos de ajustes posteriores, dos termos aditivos firmados, de atesto de recebimento dos bens e serviços contratados, notas fiscais sem especificação da quantidade e do valor unitário dos bens adquiridos e dos serviços executados, bem assim de numeração e rubrica nas páginas do processo de prestações de contas, conforme verificado nos Convênios 3/2007, 4/2007, 5/2007, 06/2007, em desacordo com os normativos aplicáveis à espécie, a exemplo da IN/STN 1/1997, IN/SLTI/MPOG 1/2002, arts. 60, 67 e 116 da Lei 8.666/1993 e art. 22 da Lei 9.784/1999 (subitens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 3.3.1.1 e 3.3.1.2);

9.6.25. existência de saldo na conta do convênio, superior ao valor do termo em R\$ 24.200,00 (vinte e quatro mil e duzentos reais), verificada no Convênio 04/2007, em desacordo com o disposto no inciso XIX do art. 7º da IN/STN nº 01/1997 (subitem 1.1.1.2);

9.6.26. falta no processo das justificativas referentes às medidas adotadas para o cumprimento da determinação do TCU, constante do item 9.6.1 do Acórdão nº 197/2007 – Segunda Câmara, que tratava da revisão do Contrato 063/2005, e dos Convênios 03/2007, 04/2007, 05/2007 e 06/2007 para adequá-los às Leis 8.666/1993 e 8958/1994 e às determinações do Tribunal contidas nas decisões do Plenário nos 30/2002 e 655/2002 (subitens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 3.2.1.1, 3.3.1.1 e 3.3.1.2);

9.6.27. transferência de recursos à Faturpe antes do início ou da conclusão da obra, em desacordo com o Plano de Trabalho inicial, verificada nos Convênios 03/2007, 04/2007 e 05/2007 (subitens 1.1.1.1, 1.1.1.2 e 3.3.1.1);

9.6.28. não anexação ao processo da prestação de contas parcial e/ou total dos recursos utilizados na execução do projeto, conforme constado no Contrato 63/2005 e no Convênio 05/2007 (subitens 3.2.1.1 e 3.3.1.1);

9.6.29. ausência do Projeto Básico de algumas obras objeto dos Convênios 03/2007 – aprisco e mandala ecológica – e 04/2007 – aviário, casa de vegetação, muro e cerca – (subitens 1.1.1.1 e 1.1.1.2);

9.6.30. subcontratação dos serviços relativos ao Convênios 03/2007 e 04/2007 (subitens 1.1.1.1 e 1.1.1.2);

9.6.31. tombamento de bens em nome da Faturpe para posterior doação à Ufrpe, no valor total de R\$ 172.700,00 (cento e setenta e dois mil e setecentos reais), verificada nos Convênios 03/2007 (subitens 1.1.1.1 e 1.1.1.2);

9.6.32. descumprimento dos prazos previstos no cronograma inicial de execução do Plano de Trabalho, conforme verificado no Contrato 63/2005 e nos Convênios 03/2007, 04/2007 e 05/2007 (subitens 3.2.1.1, 1.1.1.1 e 1.1.1.2) e

9.6.33. atraso na construção da obra relativa ao Convênio 03/2007 (subitem 1.1.1.1).

10. Inconformados com o *decisum*, os responsáveis interpuuseram ainda Embargos de Declaração (Peça ?), rejeitados pelo Tribunal nos termos do Acórdão nº 8.645/2011 – TCU – 2ª Câmara (Peça 7, p. 44).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (Peça 17, p. 1-2), ratificado à Peça 20, p. 1, pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, que admitiu o recurso interposto contra o Acórdão 1.161/2011 – TCU - 2ª Câmara, na forma proposta pela Serur, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, e 9.3 do Acórdão nº 1.917/2011 – TCU – 2ª Câmara, que manteve o anterior.

EXAME DE MÉRITO

12. Passamos aos argumentos dos recorrentes, de maneira sintética, seguidos das respectivas análises.

13. **Argumento:** Os Recorrentes alegam que as contas do exercício de 2007 da Ufrpe foram certificadas como regulares com ressalvas e regulares quanto aos demais responsáveis, pela Controladoria Geral da União, bem como pelo respectivo Dirigente e pelo Sr. Ministro de Estado da Educação.

14. Reclamam que a conclusão pela regularidade das contas dos Recorrentes, com ressalvas, foi vastamente fundamentada pela equipe técnica da Secretaria de Controle Externo em Pernambuco, após analisar os documentos pertinentes e as justificativas apresentadas pelas autoridades, com o zelo e a competência que lhe são peculiares, reiterando o posicionamento da CGU.
15. **Análise:** O fato de haver aprovação das contas, seja pelo Órgão repassador dos recursos, seja pelo sistema de controle interno, não impende decisão idêntica desta Corte, que poderá alterar o entendimento sobre o caso ao realizar o juízo de ponderação sobre gravidade dos fatos trazidos à análise.
16. Quanto à atribuição de “formais” às falhas identificadas, tal interpretação deve ser realizada à luz da legislação e da aferição quanto à essencialidade da forma de determinados atos administrativos, o que, se identificada, torna a formalidade do ato elemento vinculante da atuação do administrador.
17. Nota-se que quanto às impropriedades verificadas nos acordos celebrados com a Faturpe, foram relacionadas falhas realmente de caráter formal, e dizem respeito a cadastramento de Planos de Trabalho no Siafi, falta de anexação de documentos de pesquisa de preços a processos, ausência de publicação de termo de convênio, páginas sem numeração e outras. Trata-se de vícios perfeitamente sanáveis e que não ensejam maior responsabilização.
18. Entretanto, outras irregularidades de maior vulto foram identificadas, inclusive dando conta de determinações anteriores desta Corte ainda não atendidas, atendidas parcialmente, ou com o encaminhamento de soluções nos exercícios posteriores, conforme o elenco de achados reproduzidos no item 9, acima.
19. Não sem justo motivo, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que “a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável”, em diversos arestos, tais como os Acórdãos TCU nº 318/2010, nº 745/2011, 374/2012, todos da 2ª Câmara, e nº 3133/2011, nº 3062/2010 e nº 1.326/2010 do Plenário do TCU, além do Acórdão paradigma nº 3.137/2006 - Segunda Câmara.
20. Dessa forma, perfeitamente viável a tomada de posição do Tribunal em discordância com outras esferas de controle ou mesmo divergindo da manifestação de suas próprias unidades técnicas.
21. **Argumento:** Argumentam os recorrentes que as conclusões originárias foram fundamentadas na natureza das constatações, de irrisória repercussão, a maioria delas tipificadas como falhas formais, outras, reconhecidamente havidas em face de problemas de natureza estrutural cuja solução não dependia exclusivamente dos gestores da Universidade, como, por exemplo, a deficiência de pessoal, mas com a realização de concursos públicos a serem abertos mediante autorização do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
22. Apontam ainda os Recorrentes que, no minucioso relatório da Unidade Técnica, está evidenciado que diversos registros de irregularidades ocorreram por mero equívoco, dado o grande volume de trabalho por servidor, em razão do aumento do quadro de pessoal não ter sido proporcional à extensão das atividades da Universidade. Tais circunstâncias levariam a crer que a equipe técnica tenha reconhecido e afastado qualquer indício de má-fé, ressaltando, por fim, que nenhuma das falhas acarretou prejuízos ao erário.

23. Afirmam que o douto representante do *parquet* impressionou-se que o extenso rol de impropriedades, derivado de uma instrução feita de forma minuciosa, apreciando cada etapa e cada ato administrativo de um mesmo procedimento, como foi o caso do inventário de bens e do recebimento das carteiras escolares e embora não discordando das conclusões da equipe técnica, inexplicavelmente, propôs o julgamento irregular das contas dos Recorrentes.

24. Irresignam-se os Recorrentes ainda contra a alegada existência de "flagrantes descumprimentos da lei", sem que tenha havido "qualquer registro dos supostos flagrantes no relatório de instrução, não tendo sido apontados nem no parecer do *parquet* nem no Acórdão recorrido". A quantidade de constatações não assumiria relevância diante da natureza das falhas, aspecto que teria sido analisado de forma irretocável pelas esferas competentes, sendo certo que a valorização daquele montante de constatações teria ensejado uma desproporcionalidade do julgamento irregular das contas com a aplicação da penalidade de multa.

25. Afirmam não ter sido constatado dano ao erário, fator que ensejaria o não cabimento da aplicação de multa pelo Tribunal.

26. **Análise:** Com efeito, as impropriedades julgadas de maior gravidade estão vinculadas ao relacionamento da Universidade com sua Fundação de Apoio – a Faturpe –, e dizem respeito a celebração de convênio com a Faturpe, cujo objeto previa a realização de atividades que não se enquadram na definição de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, transferência para a Fundação de Apoio de atividades inerentes à Universidade além de outros fatos, que estavam sendo analisados de forma geral pelo Tribunal, **no âmbito de fiscalização de orientação centralizada (FOC)**, que teve por objeto **a Avaliação do Relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas Fundações de Apoio**. (Grifo nosso)

27. Referida fiscalização de orientação centralizada (FOC) realizou um amplo diagnóstico e identificou diversas questões no âmbito do relacionamento entre as Ifes e as Fundações de Apoio, que guardam perfeita pertinência com os fatos aqui acoimados de irregulares.

28. Como resultado dos trabalhos, o Acórdão nº 2.731/2008 - TCU – Plenário determinou ao **Ministério da Educação** que, no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, instituisse ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) com suas fundações de apoio, de modo que as Ifes adotassem as providências para o cumprimento das medidas detalhadas pelo Tribunal.

29. Como resultado, em dia 9/2/2009, foi expedida a Portaria Interministerial MEC/MPOG/MCT/CGU nº 138/2009, por meio da qual foi instituído grupo de trabalho com as seguintes competências:

I Analisar e discutir as normas que digam respeito à relação entre Fundações de Apoio e Instituições Federais de Ensino Superior;

II Orientar a elaboração de propostas de atos normativos regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio ou a modificação dos atos normativos já existentes, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das medidas referidas no item 9.2 do Acórdão 2.731/2008 do TCU; e

III Sugerir a adoção de medidas pelos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e de Ciência e Tecnologia que atendam às determinações constantes nos itens 9.3 a 9.6 do Acórdão 2.731/2008 do TCU

30. Merece ainda registrar-se que o subitem 9.1 do Acórdão/TCU nº 1.184/2010 – Plenário, concedeu prazo adicional, até 31/12/2010, para início do cumprimento do disposto no subitem 9.4.1 do Acórdão/TCU nº 2.731/2008 – Plenário, que determinava:

9.4.1 orientem todas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuem contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a IFES, se destinados a projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994, hipótese em que tais avenças devem ser feitas diretamente com as IFES;

31. Referida iniciativa interministerial trouxe resultados significativos. Assim é que a Lei 11.897, de 30/12/2008, que estimou a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009, conteve significativo avanço ao possibilitar a reabertura, pelas Ifes, no exercício seguinte, de créditos orçamentários não utilizados no exercício encerrado, evitando um problema recorrente como o registrado no item 9.6.32. reproduzido no item 9 acima, e que diz respeito ao não cumprimento de prazos previstos no cronograma inicial de execução do Plano de Trabalho.

32. Também ao proferir o Acórdão 2.396/2009, que avaliava questões semelhantes no âmbito da Universidade Federal do Acre, o Tribunal exarou o seguinte entendimento, no respectivo Voto Condutor:

11. Vê-se, portanto, que providências importantes já se encontram em curso no sentido de serem encontradas soluções para as situações detectadas na FOC em comento, bem assim nas auditorias de execução descentralizada, como a que ora se examina.

12. Assim, considerando que no item 9.2 do Acórdão 2731/2008-P foi concedido o prazo de 180 dias (ainda não esgotado) para que o Ministério da Educação institua ato normativo regulamentando o relacionamento das universidades federais com suas fundações de apoio, de modo que essas IFES adotem providências para o cumprimento de todas as medidas contidas nos subitens 9.2.1 a 9.2.44 da mesma deliberação, incluindo-se ali questões de natureza similar às discutidas neste trabalho, as quais também foram constatadas em diversas outras IFES; considerando a adoção, pelos órgãos governamentais alcançados pelas referidas determinações desta Corte, de providências em andamento visando à solução dos problemas apontados na FOC, conforme se extrai da Portaria Interministerial MEC/MPOG/MCT/CGU nº 138, de 9/2/2009, deixo de acolher a proposta formulada pela unidade técnica no sentido de aplicar multa aos gestores ouvidos nestes autos.

33. No mesmo sentido, o Acórdão nº 6.109/2009, da Universidade Federal de Ouro Preto e 4.190/2010, da Universidade Federal de Mato Grosso. Deste último Aresto, vale transcrever o seguinte entendimento exarado pelo Relator em seu Voto:

10. No entanto, mais ultimamente várias deliberações deste Tribunal têm se mostrado sensíveis à questão e, conquanto tenham entendido pela não-descaracterização da irregularidade, consideraram que a ocorrência, isoladamente, não tem força de macular as contas dos responsáveis. Nessa linha, cite-se os seguintes julgados: 599/2009 - Plenário, 158/2010 - Plenário, 2.396/2009 - 2ª Câmara, 5091 - 2009 - 2ª Câmara, 6109/2009 - 2ª Câmara, 2396/2010 - 2ª Câmara.

11. Para melhor ilustrar esse posicionamento da Corte, permito-me reproduzir excerto do Voto Condutor do Acórdão 158/2010 - 2ª Câmara, da lavra do Eminentíssimo Ministro Aroldo Cedraz:

"13. No que tange à contratação indevida da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe para atividades de gerenciamento ou operação de serviços de saúde, vale lembrar que o TCU, ciente da amplitude inadequadamente dada pelas instituições federais de ensino superior ao termo "desenvolvimento institucional", determinou ao Ministério da Educação por meio do

acórdão 2.731/2008-Plenário, de minha relatoria, que institua ato normativo regulamentando o relacionamento daquelas instituições com suas fundações de apoio, de modo que sejam adotadas providências para o cumprimento, entre tantas outras, das seguintes medidas:

"9.2.9. exijam que as contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas, evitando enquadrar nesse conceito atividades tais como: manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina, como a realização de concursos vestibulares, e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES;"

14. Também tem sido invocado como causa para essas contratações diretas indevidas a transferência de recursos para as universidades apenas no final do exercício financeiro. No voto condutor do acórdão 918/2008-Plenário, fiz consignar o seguinte entendimento:

"17. Reconheço que se trata de um cenário difícil e que não pode perdurar. A liberação de recursos apenas no final do exercício, em prazos que não viabilizam sua adequada utilização nas finalidades previstas, termina por comprometer os projetos e o próprio funcionamento das universidades.

34. Os fatos registrados nas presentes contas deram-se durante o exercício de 2007, justamente na época em que se procedia à referida fiscalização de orientação centralizada. Em verdade, ao fim e ao cabo, andou mal a Unidade Técnica ao não acatar as justificativas do gestor e, ao mesmo tempo, contraditoriamente, propor o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas. Tal posicionamento levou naturalmente à conclusão de que a natureza das impropriedades/irregularidades ensejaria o julgamento das contas pela irregularidade, como fez o douto Ministério Público.

35. Entretanto, parece-nos desarrazoada e intempestiva a imputação de multa aos responsáveis, visto que há quase 5 anos que o Tribunal vem discutindo a questão com o Ministério da Educação para sanar as divergências envolvendo o relacionamento das Universidades Federais e as Fundações de Apoio, dado inclusive que algumas das irregularidades apontadas foram sanadas em exercícios posteriores, como a própria instrução técnica da decisão recorrida evidencia e os Recorrentes ressaltam em suas razões recursais.

36. Ressalte-se, por fim, que a Medida Provisória 495/2010, posteriormente convertida na Lei 12.349/2010, como culminância das deliberações do Grupo de Trabalho Interministerial já referido, alterou normas contidas nas Leis 8.666/1993, 8.958/1994 e 10.973/2004, além de revogar o § 1º do art. 2º da Lei 11.273/2006.

37. Destaca-se especificamente a Lei 8.958/1994, que vedou o enquadramento no conceito de “desenvolvimento institucional”, previsto no art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, como hipótese de dispensa de licitação, atividades como manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.

38. Deve-se ainda levar em conta que muitas das impropriedades apontadas dizem respeito a procedimentos internos específicos da área de ensino, o que não ensejaria sequer o alerta à referida Fundação Universitária, por fugir ao escopo de competência desta Corte de Contas.

39. Assim, considerando que as irregularidades/impropriedades apontadas referiram-se à gestão do exercício de 2007, enquadrando-se nos tópicos discutidos na já referida fiscalização de orientação centralizada, e tomando por base as manifestações do Tribunal posteriores ao aresto dela decorrente, e considerando ainda que não há evidências de má-fé, locupletação ou dano ao erário por parte dos Recorrentes, pugnou-se pelo **conhecimento** e provimento do presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Por todo o exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do **Recurso de Reconsideração** interposto pelos Srs. **Valmar Corrêa de Andrade** e **Francisco Fernando Ramos de Carvalho**, Reitor e Pró-Reitor da Universidade Federal Rural de Pernambuco, respectivamente, com fundamento no art. 32, I, e 33 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, **dar-lhe provimento**, excluindo os itens 9.2 e 9.3 e dando a seguinte redação ao item 9.1 do Acórdão nº 1.917/2011 – TCU – 2ª Câmara:

9.1 julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis Valmar Corrêa de Andrade e Francisco Fernando Ramos de Carvalho, nos termos do art. 17, II da Lei 8.443/92 e art. 208 do RI/TCU, por evidenciarem impropriedade ou falta de natureza formal de que não resultaram dano ao erário.

b) dar ciência aos recorrentes e aos órgãos/entidades interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 21 de maio de 2012.

(assinado eletronicamente)

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8183-3