

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 017.930/2008-0

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2007

Entidade: Universidade Federal Rural de Pernambuco - MEC

Responsáveis: Acácio Teófilo da Silva Filho (386.829.404-00); Adalberto Barbosa Viana (145.450.634-20); Adelinda Carmen Barros Madeira de Souza (256.646.114-72); Ademir Gomes Ferraz (119.735.955-91); Adriana Guim (077.955.118-48); Alessandro Cesar Jacinto da Silva (025.797.464-47); Alexandre Cardoso Tenorio (766.059.734-53); Aliria Thaisa Monteiro Costa (071.744.344-28); Alysson de Paula Cavalcante Fraga (033.308.994-41); Ana Lucia Figueiredo Porto (255.147.764-68); Antonia Sherlanea Chaves Veras (219.926.814-49); Antonio Fernando de Souza Leao Veiga (005.444.694-53); Arlinda Maria da Silva (220.331.654-34); Athie Jorge Guerra Santos (097.948.674-20); Aurea Wischral (485.533.449-91); Carmen Silvia Zickel (079.809.588-10); Claudio Augusto Gomes da Camara (283.835.674-72); Claudio Coutinho Bartolomeu (397.735.904-53); Cleto Bezerra de França (141.416.044-53); Clístenes Williams Araujo do Nascimento (768.719.754-20); Cícero Monteiro de Souza (177.083.464-87); Dehon Ferreira de Lima (103.892.704-82); Delson Laranjeira (125.594.904-04); Djanete de Souza Cavalcante (173.758.194-91); Edenilde Maria Soares Maciel (174.598.854-87); Edênia Maria Gonçalves Ribeiro (593.128.744-20); Elcia de Torres Bandeira (246.717.544-87); Elcida de Lima Araujo (590.575.304-06); Elinaldo da Silva Alcoforado (097.793.884-00); Elisa Cristina Modesto (992.419.196-04); Elvira Maria Regis Pedrosa (302.029.304-91); Eneida Willcox Rego (191.407.034-87); Ernande Barbosa da Costa (100.670.004-87); Eudes de Souza Correia (043.004.404-68); Everaldo Tenorio de Araujo (391.297.214-15); Expedito Baracho Junior (223.270.294-49); Fernando Jose Freire (477.415.114-91); Fernando Antônio Revoredo Leite (197.240.204-87); Fernando Cartaxo Rolim Neto (268.250.314-49); Flávia Ferreira de Moura (028.400.914-88); Francinete Torres Barreiro da Fonseca (191.422.934-72); Francisco Fernando Ramos de Carvalho (238.597.334-00); Francisco de Paula Falcao e Castro (030.866.903-72); Fábio Hissa Vieira Hazin (399.585.824-49); Geber Barbosa de Albuquerque Moura (395.649.674-49); Gedeao Rodrigues de Lima Neto (008.261.124-63); George Brawne Rego (003.103.284-20); Giselda Brito Silva (321.064.324-53); Helena Simoes Duarte (018.922.904-72); Heraldo dos Santos Pereira (157.386.554-00); Inaldo Nogueira de Oliveira Filho (303.573.654-53); Irenilda de Souza Lima Silva (084.897.504-91); Jairo Ricardo Rocha de Oliveira (409.812.404-10); Jane Nobrega Farina (364.413.764-15); Jeane Cecilia Bezerra de Melo (959.708.604-25); Joao Gilberto de Farias Silva (426.929.624-00); Jose Bezerra de Moraes (091.518.004-97); Jose de Arimatea Rocha (066.166.584-49); Josuel Pereira de Souza (414.229.704-00); José

Marcos Lima (169.557.224-68); José Pompeu dos Santos Filho (439.091.084-15); Karla Izabella Alves Pinheiro (907.036.424-72); Lamartine da Silva Barboza (023.123.024-97); Leila Carvalho de Albuquerque Maranhao (372.552.904-34); Leucio Câmara Alves (224.961.224-20); Loide Celia de Brito (111.549.694-87); Lucia Maia Cavalcanti Ferreira (195.868.334-53); Lucia de Fatima Araujo (312.575.774-68); Luciano Francisco da Silva (497.889.654-15); Luiz Augusto de Carvalho Carmo (128.481.584-68); Luiz Carlos Marangon (261.499.666-15); Manoel da Costa Brito (103.028.834-87); Manuela Arruda dos Santos (043.109.204-46); Marcilio de Azevedo (166.964.336-00); Marco Antonio de Arruda Moura (034.779.974-41); Marcos Alexandre Rodrigues de Luna (932.904.385-20); Marcos Antônio Brederode Acioly (055.674.404-72); Marcos Paz Saraiva Câmara (228.220.033-00); Marcos Souto Alves (223.765.934-68); Maria Betânia Galvão dos Santos Freire (371.351.394-53); Maria Cristina de Oliveira Cardoso Coelho (603.477.837-91); Maria Elizabete Pereira dos Santos (255.157.644-04); Maria Jesus Nogueira Rodal (194.525.354-15); Maria Jose de Sena (317.874.104-63); Maria Lúcia Alves Valois (052.531.104-10); Maria Raquel Moura Coimbra (665.920.114-91); Maria Raquel Querino de Sousa (578.224.334-15); Maria da Conceição Castelo Branco da Boa Viagem (091.553.334-00); Maria da Paz de Souza (189.711.564-49); Maria de Fatima Massena de Melo (149.820.054-00); Maria de Fatima Santiago (128.555.964-91); Maria de Mascena Diniz Maia (127.843.624-34); Maria do Carmo Mohaupt Marques Ludke (695.834.204-68); Mariluce de Souza Araujo (041.247.448-46); Mario Monteiro Rolim (282.541.714-91); Mario de Andrade Lira Junior (794.002.644-53); Marta Maria Marques Pereira (069.709.904-00); Mercia Virginia Ferreira dos Santos (405.359.834-68); Michelle Andrea da Silva Borges (039.052.814-57); Monica Luize Sarabia (157.213.918-80); Paulo Donizeti Sipierski (857.262.068-00); Paulo Ricardo Santos Dutra (479.866.464-20); Paulo Roberto Cisneiros Vieira (065.323.650-68); Paulo Roberto de Araújo Campos (869.220.764-00); Paulo de Jesus (042.302.724-72); Paulo de Paula Mendes (070.136.714-87); Pedro Augusto Marinho Patriota Lima (011.660.954-01); Raffael Campos dos Santos (013.584.884-95); Reginaldo Barros (097.751.535-49); Reinaldo Tamandare do Nascimento Junior (785.160.304-82); Rejane Jurema Mansur Custódio Nogueira (081.543.254-20); Rejane Magalhaes Pimentel Galindo (189.062.654-68); Ricardo Jorge Gueiros Cavacalnte (008.873.742-04); Rinaldo Luiz Caraciolo Ferreira (360.243.764-72); Rita Maria Santiago de Souza (355.639.744-72); Roberval Eduardo Ferreira (314.759.064-04); Robson Barbosa de Moraes (280.500.024-20); Rodolfo Araújo de Moraes Filho (054.154.464-00); Rogerio Antonio do Carmo (279.506.624-68); Ronaldo do Nascimento (437.240.864-15); Rosane Maria Alencar da Silva (544.184.964-91); Rosimar dos Santos Musser (545.717.317-87); Severino Benone Paes Barbosa (126.679.354-20); Severino Mendes de

Azevedo Junior (102.794.824-34); Stefane de Lyra Pinto (329.283.274-87); Thiago Luiz Ferreira Mendes (052.666.674-94); Ulysses Paulino de Albuquerque (653.006.294-72); Valberes Bernardo do Nascimento (175.086.494-00); Valdemiro Amaro da Silva Junior (719.014.504-49); Valmar Correa de Andrade (114.328.454-20); Vandilson Rodrigues da Silva (186.611.304-68); Vanildo Souza de Oliveira (224.656.934-68); Vicentina Maria Ramires Borba (167.486.464-72); Victor Casimiro Piscoya (394.361.109-44); Virginia Maria Loureiro Xavier (102.706.554-68); Vivian Loges (697.407.204-04); William Sabbag (172.932.604-82); Yuri Vasconcelos da Silva (052.585.264-61).

Interessado: Universidade Federal Rural de Pernambuco - Mec (24.416.174/0001-06)

Advogado constituído nos autos: Não há

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. UFRPE. EXERCÍCIO 2007. DEFICIENTE CONTROLE PATRIMONIAL E IRREGULARIDADES NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS À SUA FUNDAÇÃO DE APOIO. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. CONTAS IRREGULARES COM APLICAÇÃO DE MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS REGULARES DE UM DOS RESPONSÁVEIS E IRREGULARES DO OUTRO RESPONSÁVEL. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA.

RELATÓRIO

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 mesma universidade, contra o Acórdão 1.917/2011–TCU–2ª Câmara (peça 7, p. 9-14).

2. Por meio da referida deliberação, esta Corte de Contas, apreciou a prestação de contas da UFRPE, exercício de 2007, e decidiu julgar irregulares as contas dos referidos responsáveis e aplicar a eles multas individuais previstas no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Na oportunidade, foram expedidas as determinações consignadas nos subitens 9.6 e 9.7 do aludido **decisum**.

3. Irresignados com essa deliberação, os Srs. Valmar Corrêa de Andrade e Francisco Fernando Ramos de Carvalho interpuseram, inicialmente, embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 8.645/2011-TCU-2ª Câmara.

4. Nessa feita, os responsáveis ingressaram com recursos de reconsideração, os quais foram analisados, no mérito, pela Serur, nos termos da instrução colacionada a seguir, com os ajustes de forma que entendo pertinentes (peça 21):

“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 oficiar 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.*

(...)

10. *Inconformados com o decisum, os responsáveis interpuseram 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 impede 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 Fadarpe, 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 Fadurpe –, e dizem respeito a celebração de convênio com a Fadurpe, 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 Conductor:

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 Conductor 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 conductor 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 duto 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.

5. O corpo diretivo da Serur anuiu a proposta de encaminhamento supramencionada (peças 22 e 23).

6. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, divergiu do entendimento esposado pela unidade técnica. Transcrevo, adiante, excerto do parecer elaborado pelo Douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 24):

“O Ministério Público discorda, em parte, do encaminhamento proposto pela unidade técnica.

Além das 15 irregularidades pelas quais os responsáveis foram ouvidos em audiência, que serão analisadas nos tópicos a seguir, foram também apontadas, no citado Anexo I do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU, 33 ocorrências, que foram examinadas pela Secex/PE e consideradas como simples impropriedades, insuficientes para motivar a irregularidade das presentes contas (peça 5, p. 78, a peça 6, p. 21).

O acórdão recorrido confirmou o entendimento da unidade técnica, formulando, a respeito das citadas ocorrências, apenas as determinações e alertas dos itens 9.5 a 9.7.

(...)

A Secex/PE já tinha feito observações semelhantes sobre a mencionada FOC e foi este, exatamente, o motivo de algumas das ocorrências mencionadas acima terem sido consideradas como simples impropriedades, insuficientes para ensejar a audiência prévia e a eventual aplicação de sanção aos responsáveis (peça 6, pp. 19 e 21, item 6.2.15), entendimento que, como visto, foi acolhido pelo acórdão recorrido.

No entanto, mesmo entre as ocorrências incluídas nas audiências dos responsáveis, restaram algumas que dizem respeito ao relacionamento entre a universidade e sua fundação de apoio e que, como defende a Serur, podem ser relevadas. A Serur, entretanto, não cuidou de indicá-las especificamente. Com este propósito, pois, proceder-se-á à análise de cada uma das ocorrências que foram objeto das audiências, levando-se em conta, outrossim, os argumentos dos recorrentes.

III

1.1) Argumento

A Controladoria-Geral da União, o dirigente do Controle Interno e a Secex/PE pronunciaram-se pela regularidade com ressalva das contas dos recorrentes em razão da natureza das ocorrências, de irrisória repercussão, a maioria delas tipificadas como falhas formais (peça 13, pp. 3/4).

1.2) Análise

Incumbe exclusivamente ao Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” (Constituição Federal, art. 71, inc. II). No desempenho desta missão, goza de inteira autonomia, não se vinculando aos pareceres dos órgãos de Controle Interno, a quem cabe “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (Constituição Federal, art. 74, inc. IV).

Portanto, esta Corte de Contas não está vinculada às conclusões do Controle Interno quanto ao mérito das contas submetidas a sua apreciação.

As conclusões da Secex/PE, por sua vez, se viram superadas, no decorrer deste processo, pela soberana deliberação de colegiado desta Corte, que acedeu aos argumentos antes expostos pelo Ministério Público, com base nas seguintes considerações (peça 7, pp. 7/8):

“4.1. De fato, como bem ressaltado pelo Representante do Parquet especializado, não vejo sentido em se rejeitar a maioria das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Valmar Corrêa de Andrade e Francisco Fernando Ramos de Carvalho, com expressa afirmativa de que estas

não lograram descaracterizar as impropriedades/irregularidades apontadas, e julgar regulares com ressalvas as respectivas contas.

4.2. Nesse sentido, uma das duas situações necessariamente ocorreu. Ou as irregularidades/impropriedades não eram suficientemente graves para motivar a audiência dos responsáveis e, portanto, a medida adotada seria desnecessária, ou, de fato, são graves e, uma vez não elididas com as razões de justificativa apresentadas, devem resultar no julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis.”

Ofício - Secex/PE 620/2010 (peça 5, pp. 60/2), responsável: Valmar Corrêa de Andrade, Reitor da UFRPE.

“1. Falhas na implantação de controles eficientes de bens patrimoniais pela Divisão de Administração Patrimonial - Inobservância ao disposto no subitem 9.6.12 do Acórdão/TCU 197/2007 - Segunda Câmara - Subitem 3.1.2.1 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão n° 208468, a saber:”

2.1.1) Irregularidade

“a) quantidade não suficiente de funcionários na Divisão de Administração Patrimonial para desempenho da missão relativa ao controle de bens móveis e imóveis da UFRPE;”

2.1.2) Argumento (peça 13, p. 4)

A solução da deficiência de pessoal não dependia exclusivamente dos gestores da universidade, mas da realização de concursos públicos a serem abertos mediante autorização do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.1.3) Análise

Ainda que dependesse de outro órgão, como alega o recorrente, este não demonstrou haver tomado providência alguma a seu alcance para a resolução, em tempo hábil, do problema, como, por exemplo, solicitar formalmente a abertura de concurso público.

2.2.1) Irregularidade

“b) existência de funcionários pertencentes às empresas SOLL - SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA, e STAUROS ENGENHARIA LTDA, com desvio de função;”

2.2.2) Argumento

O recorrente não apresentou argumentos sobre esta irregularidade.

2.2.3) Análise

O Ministério Público remete às considerações formuladas pela Secex/PE para rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo recorrente quando ouvido em audiência, que confirmam a ocorrência desta irregularidade (peça 5, p. 70, item 4.1.2).

2.3.1) Irregularidade

“c) não migração dos controles de bens móveis do sistema antigo para o novo sistema a ser implantado;”

2.3.2) Argumento

O recorrente não apresentou argumentos sobre esta irregularidade.

2.3.3) Análise

O Ministério Público remete às considerações formuladas pela Secex/PE para rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo recorrente quando ouvido em audiência, que confirmam a ocorrência desta irregularidade (peça 5, pp. 70/1, item 4.1.3).

2.4.1) Irregularidade

“d) não atualização dos bens móveis e ausência de registro dos bens imóveis da UFRPE;”

2.4.2) Argumento (peça 13, p. 6)

No que se refere à regularização dos bens imóveis, houve a efetiva comprovação documental de que os trâmites estavam sendo providenciados junto ao Cartório de Registro de Imóveis. No dia 29 de setembro p. passado, em reunião formal na Secretaria de Patrimônio da União, foi assinado o documento de transferência de propriedade do imóvel sede da Universidade Federal

Rural de Pernambuco, cuja cópia segue anexa (peça 13, pp. 15/20).

2.4.3) Análise

Segundo registra a Secex/PE, as referidas providências foram tomadas somente em julho de 2010, quando o recorrente já tinha conhecimento do ofício de audiência (peça 5, pp. 71/2, item 4.1.4.2).

O recorrente não se manifestou sobre a falta de atualização dos bens móveis. Anteriormente, em suas razões de justificativa ao ofício de audiência, alegara que todas as pendências relacionadas aos bens móveis seriam sanadas a partir da elaboração do inventário destes bens, mas não há notícia nos autos de que esta providência tenha sido realmente tomada.

De qualquer modo, essas alegações não podem ser aceitas, pois, conforme a orientação predominante nos julgados do TCU, a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (e.g., Acórdãos 447 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara, e 3.137/2006 - 2ª Câmara).

2.5.1) Irregularidade

“e) a Divisão de Administração Patrimonial vem elaborando de forma parcial o [Relatório Mensal dos Bens -]RMB do exercício de 2007;”

2.5.2) Argumento

O recorrente não apresentou argumentos sobre esta irregularidade.

2.5.3) Análise

O Ministério Público remete às considerações formuladas pela Secex/PE para rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo recorrente quando ouvido em audiência, que confirmam a ocorrência desta irregularidade (peça 5, p. 72, item 4.1.5).

2.6.1) Irregularidade

“f) os Termos de Responsabilidade e os de Transferência dos bens móveis estão atualizados, entretanto faltam algumas assinaturas dos responsáveis pelos bens;

g) existência de restrição de alguns setores às assinaturas dos Termos de Responsabilidade;”

2.6.2) Argumento

Com relação à ausência de assinaturas nos termos de responsabilidade, seguem, para fins de comprovação, alguns desses documentos, devidamente assinados e atualizados, a partir do ano de 2008 (peça 13, pp. 6 e 21/153).

2.6.3) Análise

O recorrente reconhece a falha cometida. Os documentos apresentados para comprovar sua suposta correção foram todos assinados entre 2008 e 2011. Reitera-se, pois, a observação acima de que a adoção de medidas corretivas posteriores não tem o condão de sanar as irregularidades observadas no exercício sob análise.

2.7.1) Irregularidade

“h) 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;

i) ausência de conhecimento pela Divisão de Administração Patrimonial dos Contratos e Convênios firmados entre a UFRPE e a FADURPE, [em que] constam (...) aquisições pela Fundação de bens móveis com recursos da UFRPE, sendo que estes bens deverão ser tombados em nome desta Universidade, conforme citação em Cláusulas dos Termos de Convênios e de Contratos;”

2.7.2) Argumento (peça 13, p. 7)

Consta nos referidos ajustes cláusula prevendo expressamente que tais bens são de propriedade da UFRPE. Ocorre que, ao adquiri-los, a fundação providenciava o tombamento em seu nome, até que fosse concretizada a doação à universidade.

A partir do momento em que foi estabelecido pelo Ministério Público que os bens

adquiridos em razão de projetos realizados em conjunto pela universidade e por sua fundação de apoio, na qualidade de gestora dos recursos, eram de propriedade direta da UFRPE, os bens passaram a não ser mais tombados provisoriamente pela Fadurpe, não havendo mais a necessidade de serem doados.

Não há mais pendências relativas às doações dos aludidos bens. Quanto ao registro e ao tombamento, providências foram tomadas para atualizar tais registros.

2.7.3) Análise

O recorrente apenas confirma as irregularidades relatadas e a adoção de providências tardias para corrigi-las.

No entanto, as falhas em questão encontram-se no escopo das determinações formuladas por meio do Acórdão - TCU 2.731/2008 - Plenário, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC que teve por objeto a avaliação do relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio, em especial, a constante do seguinte item:

“9.2. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas:

(...)

9.2.27. exijam a transferência de bens ao patrimônio da IFES de forma vinculada à prestação de contas de cada contrato ou convênio com fundações de apoio, evitando a incorporação em lotes periódicos que dificultem a correlação de cada bem ao projeto onde foi utilizado, devendo essa transferência patrimonial fazer parte da rotina de atesto final da prestação de contas do contrato, convênio e projeto conexo, com a devida responsabilização de seus executores;”

Como observado no item II, acima, acerca do parecer da Serur, a disciplina do relacionamento entre as universidades federais e suas fundações de apoio foi progressivamente estabelecida a partir da expedição do Acórdão 2.731/2008 - Plenário, cujos dispositivos abrangiam, como se pode observar, controles que teriam evitado a irregularidade verificada neste tópico. Portanto, devido ao contexto de indefinição normativa que prevalecia em 2007, ano destas ocorrências, o Ministério Público entende possível relevá-las.

2.8.1) Irregularidade

“j) enorme quantidade de bens móveis inservíveis e irrecuperáveis empilhados no Depósito;”

2.8.2) Argumento (peça 13, p. 9)

Grande parte dos aludidos bens foi doada ao Hospital do Câncer de Pernambuco, em 2008. Alguns deles foram avaliados por meio do Processo Administrativo 23082.4828, que se encontra em tramitação.

2.8.3) Análise

O recorrente apenas confirma a ocorrência desta irregularidade e a adoção de providências tardias e inconclusas para corrigi-la, motivo pelo qual seus argumentos devem ser rejeitados.

2.9.1) Irregularidade

“k) regularização pendente quanto à quantidade de bens móveis em trânsito na UFRPE.”

2.9.2) Argumento

O recorrente não apresentou argumentos sobre esta irregularidade.

2.9.3) Análise

O Ministério Público remete às considerações formuladas pela Secex/PE para rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo recorrente quando ouvido em audiência, que confirmam a ocorrência desta irregularidade (peça 5, pp. 74/5, item 4.1.11).

É importante registrar que o conjunto das irregularidades acima tem sua gravidade aumentada porque, como indicado no enunciado do Ofício - Secex/PE 620/2010, caracteriza descumprimento do item 9.6.12 do Acórdão 197/2007 - 2ª Câmara, proferido no âmbito do TC

010.240/2003-5, que tratava da prestação de contas do exercício de 2002 da UFRPE, nos seguintes termos:

“9.6. determinar à UFRPE a adoção de providências para:

(...)

9.6.12. implantação de controles eficientes de bens móveis em uso, com averiguações periódicas para constatar sua existência e estado de conservação, conforme recomenda o art. 87 do Decreto-Lei 200/1967;”

Ofícios - Secex/PE 620/2010 (peça 5, pp. 60/2) e 621/2010 (ibidem, pp. 56 e 58), responsáveis: Valmar Corrêa de Andrade, Reitor da UFRPE, e Francisco Fernando Ramos de Carvalho - Pró-Reitor de Administração.

3.1.1) Irregularidade

“2. A Nota Fiscal nº 0285, de 1/9/2007, no valor de R\$ 35.398,80 (...), referente à aquisição de 360 (...) cadeiras escolares, marca metal pires, não apresentou as especificações do bem adquirido, fato verificado na execução do Convênio nº 04/2007 - Subitem 1.1.1.2 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão nº 208468.

3. Não utilização de 360 (...) cadeiras escolares e poltronas no valor de R\$ 35.398,80 (...), tendo em vista que as mesmas encontravam-se empilhadas em uma sala, fato verificado na execução do Convênio nº 04/2007 - Subitem 1.1.1.2 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão nº 208468.”

3.1.2) Argumento (peça 13, pp. 9/10)

A falta de especificações na nota fiscal foi uma falha cometida pela empresa fornecedora, não tendo sido verificada pelo servidor no ato de recebimento provisório. Porém, posteriormente, a UFRPE devolveu as carteiras, exigindo que fosse observada a totalidade das especificações do edital e, somente após ser atendida, é que houve o recebimento definitivo. Foi demonstrado nos autos que as carteiras escolares estão sendo utilizadas.

3.1.3) Análise

A análise efetuada pela Secex/PE na análise da audiência, por ser bastante esclarecedora quanto às questões examinadas neste tópico, merece ser transcrita (peça 5, p. 76):

“4.1.13.1. Justificativas - O gestor informou que:

4.1.13.1.1. ‘Conforme explicitado no item anterior trata-se da aquisição efetuada através do Pregão 009/2007, em que as 360 carteiras escolares foram entregues fora das especificações mínimas exigidas no Edital. Diante de tal fato, no espaço de tempo entre a aquisição e a regularização, as carteiras adquiridas, ainda sem tombamento, foram empilhadas no único espaço físico disponível no [Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas -] Codai, aguardando que a empresa fornecedora tomasse as devidas providências para regularizar tal pendência’.

4.1.13.1.2. ‘Após ser efetuada a adequação nas mesmas, tendo sido atendidas as especificações exigidas no Edital, as mencionadas carteiras foram devidamente tombadas e colocadas em sala de aula para a finalidade a que se destinavam, estando à disposição para verificação no Codai, conforme declaração anexa (DOC 12) [peça 10, p. 66]’

4.1.13.2.1. (...) verificamos que as referidas carteiras, na realidade, não sofreram as adequações alegadas, no que se refere à estrutura inferior de suporte de objetos.

4.1.13.2.2. Conforme item 3 do Ofício nº 114/2007, de 21/9/2007, à fl. 95 do Anexo 2 [peça 10, p. 59], o Edital especificava que a estrutura inferior de suporte para objetos deveria ser composta de ‘perfil tubular de seção quadrada 20 x 20 mm e espessura de parede de 1,5 mm na parte dianteira e traseira. Cinco hastes de ferro soldadas na parte superior’.

4.1.13.2.3. Contudo, as carteiras que foram entregues e que constam das fotos, após a suposta adequação, tinham e continuam tendo as seguintes características: ‘perfil tubular de seção quadrada 20 x 20 mm e espessura de 1,5 mm somente na parte dianteira, a parte traseira apresenta uma haste ao invés do perfil tubular. As demais hastes de ferro são quatro, quando deveriam conter cinco, e foram soldadas na parte inferior, e não na parte superior’. (fls. 99/101 do Anexo 2) [peça 10, pp. 63/5].

(...)

4.1.13.2.5. Portanto, o que se verifica é que a documentação apresentada demonstra que as informações prestadas quanto à adequação das 360 (...) carteiras escolares não condizem com a verdade dos fatos.

4.1.13.2.6. A documentação apresentada demonstra ainda que os bens não só foram recebidos em desacordo com as especificações do Edital, mas também foram aceitos pelos responsáveis com tais especificações.

4.1.13.2.7. O recebimento das 360 (...) carteiras escolares, acompanhadas de uma nota fiscal onde não constam as especificações do bem que está sendo recebido, demonstra a falta de controle da Universidade no que se refere ao seu patrimônio, bem como o descaso com que são tratados os recursos públicos.

(...)

4.1.13.2.10. Registramos ainda que a ausência de especificações do bem na Nota Fiscal contribuiu para a ocorrência desta impropriedade, uma vez que a pessoa responsável pelo recebimento do bem não teve parâmetros para verificar se os bens que estavam sendo entregues correspondiam, exatamente, ao que fora adquirido.”

Mesmo comparando-as com a foto contida no relatório de Auditoria da CGU, que mostra as cadeiras empilhadas (peça 2, p. 69), é impossível determinar se as fotos mencionadas acima, anexadas pelos responsáveis a suas razões de justificativa (peça 10, pp. 63/5), são realmente as adquiridas por meio da Nota Fiscal 285 e se estavam de fato sendo utilizadas no Codai. Não há prova, portanto, nem de que corresponderam, ao final, às especificações do edital nem de que foram utilizadas em sua devida finalidade.

Note-se, aliás, que, se admitida a autenticidade das fotos, chega-se à conclusão, bastante desabonadora para os recorrentes, de que suas alegações sobre a observância das especificações são ipso facto falsas.

De um ou de outro modo, os argumentos apresentados não devem ser acolhidos.

Todavia, segundo informa a Secex/PE (peça 5, p. 16, item 5.2), o Convênio 4/2007 foi firmado entre a UFRPE e sua fundação de apoio, a Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional - Fadurpe, visando à melhoria das condições de ensino, pesquisa e extensão na sede do Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas - Codai e nas instalações do Campus Senador José Ermírio de Moraes/Tiúma.

No citado Acórdão 2.731/2008 - TCU - Plenário, deliberou-se:

“ 9.2. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas:

(...)

9.2.15. exijam a criação de contas bancárias específicas, individualizadas por contrato/convênio, para a guarda e gerenciamento de recursos financeiros oriundos de quaisquer projetos estabelecidos com base na Lei 8.958/1994, quando não se tratar de recursos próprios da universidade, cujo recolhimento à conta única do Tesouro é obrigatória, bem como exijam rotina e contas contábeis também específicas para cada um desses instrumentos, incluindo a guarda discriminada de documentação e os registros em meio informatizado com acesso aberto, quando necessário e legalmente cabível, à IFES e seus setores de auditoria interna e aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública;

9.2.16. estabeleçam sistemática de gestão, controle e procedimentos internos, para perfeita adequação ao exigido no art. 3º, incisos III e IV, da Lei 8.958/1994, no que tange à atuação dos órgãos de controle interno e externo, bem como dos setores de auditoria interna da IFES, considerando os recursos públicos mencionados no caput desse dispositivo não apenas como os relativos a recursos financeiros, mas também aqueles relativos a recursos de laboratórios, salas de

aula, professores, pesquisadores, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação, conhecimento gerado, documentação acadêmica gerada e demais itens de patrimônio tangível ou intangível da Instituição de Ensino utilizado em parcerias com fundações de apoio;

9.2.17. estabeleçam sistemática de controle e análise das prestações de contas dos contratos correlatos a cada projeto em parceria com fundações de apoio, que abranja, além dos aspectos contábeis, os de legalidade, efetividade e economicidade, com possibilidade de acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e com atesto final da prestação de contas, respeitando a segregação de funções e de responsabilidades;

9.2.18. exijam que essas prestações de contas contenham, pelo menos, os seguintes documentos: demonstrativos de receitas e despesas; relação de pagamentos identificando o nome do beneficiário e seu CNPJ ou CPF, número do documento fiscal com a data da emissão e bem adquirido ou serviço prestado; atas de licitação, se houver; relação de bolsistas e de empregados pagos pelo projeto com as respectivas cargas horárias e também guias de recolhimentos de saldos à conta única da Universidade de valores com essa destinação legal e normativa;

9.2.19. estabeleçam a obrigação de que as notas fiscais relativas a despesas feitas por fundações de apoio, sejam identificadas com o número do projeto, ficando à disposição da IFES e dos órgãos de controle pelo prazo de cinco anos após o encerramento do projeto;

9.2.20. providenciem a incorporação, em todos os contratos ou convênios firmados com base no art. 1º da Lei 8.958/94, de cláusulas que obriguem as fundações de apoio a prestar contas à IFES apoiada;

(...)”

Como observado no item II, acima, acerca do parecer da Serur, a disciplina do relacionamento entre as universidades federais e suas fundações de apoio foi progressivamente estabelecida a partir da expedição do Acórdão 2.731/2008 - Plenário, cujos dispositivos abrangiam, como se pode observar, controles que teriam evitado a irregularidade verificada neste tópico. Portanto, devido ao contexto de indefinição normativa que prevalecia em 2007, ano desta ocorrência, o Ministério Público entende possível relevá-la.

3.2.1) Irregularidade

“4. Notas Fiscais emitidas em 13/9/2007, no valor total de R\$ 43.360,00 e R\$ 13.653,60, sem o correspondente atesto, no âmbito dos Convênios 03/2007 (Notas Fiscais 25793, 122 e 588) e 04/2007 (Notas Fiscais 6429 e 6430) - Inobservância ao Acórdão/TCU 197/2007 - Segunda Câmara - Subitens 1.1.1.1 e 1.1.1.2 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão nº 208468.”

3.2.2) Argumento (peça 13, p. 10)

Foi detectada a falta de atesto em duas notas fiscais, entre um grande volume de notas analisadas. Quando da oposição dos embargos de declaração, foi anexada cópia de uma das notas fiscais para fins de comprovação de que o atesto foi apostado no seu verso. A ausência do atesto, em apenas uma nota fiscal, denota que se deu exclusivamente por mero equívoco, falha sanada de imediato.

3.2.3) Análise

Os argumentos apresentados no recurso são incoerentes, pois são claramente relacionadas cinco notas fiscais no enunciado da irregularidade, e, além disso, conflitam com as próprias razões de justificativa apresentadas anteriormente pelos recorrentes em resposta às audiências, a que foram anexadas cópias das cinco notas, todas atestadas, cujos principais dados são apresentados nos quadros abaixo (as páginas são da peça 10):

<i>N.F.</i>	<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data do Atesto</i>	<i>Pág.</i>
25793	2.8.2007	10.400,00	27.8.2007	67
122	27.7.2007	27.700,00	27.8.2007	68
588	23.8.2007	5.260,00	23.8.2007	69

Total	43.360,00	-	-
--------------	------------------	---	---

N.F.	Data	Valor (R\$)	Data do Atesto	Pág.
6429	11.9.2007	6.670,40	Não informada	70
6430	11.9.2007	3.491,60	Não informada	72
Total		10.162,00	-	-

O Relatório de Auditoria da CGU, que afirma que tais notas não continham atesto, goza de presunção de veracidade, que permanece válida até prova bastante em contrário. O Ministério Público, então, alinha-se à Secex/PE no entendimento de que tais atestos foram acrescentados posteriormente, tarefa bastante fácil, de modo que os documentos anexados não sanam esta irregularidade.

Todavia, como, segundo informa a Secex/PE (peça 5, pp. 12 e 16, itens 5.1 e 5.2), os Convênios 3 e 4/2007 foram ambos firmados entre a UFRPE e a Fadurpe com vistas à melhoria das condições de ensino, pesquisa e extensão na sede do Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas - Codai e nas instalações do Campus Senador José Ermírio de Moraes/Tiúma, o Ministério Público entende que esta irregularidade pode ser relevada, à luz das considerações formuladas nos itens II e 3.1.3, acima.

3.3.1) Irregularidade

“5. Realização de pagamentos indevidos com despesas bancárias, CPMF, anúncio e propaganda, no total de R\$ 15.683,63 (...), fato verificado no âmbito do Contrato 63/2005 (R\$ 9.379,54) e dos Convênios 03/2007 (R\$ 1.071,66), 04/2007 (R\$ 2.264,41) e 06/2007 (R\$ 2.968,02) - Inobservância ao Acórdão/TCU 197/2007 - Segunda Câmara - Subitens 3.2.1.1, 1.1.1.1, 1.1.1.2 e 3.3.1.2 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão nº 208468.”

3.3.2) Argumento

Os recorrentes não apresentaram argumentos sobre esta irregularidade.

3.3.3) Análise

Em suas razões de justificativa, os ora recorrentes alegaram que a Fadurpe não poderia isentar-se das despesas com CPMF, porque eram impostas pelo Governo Federal, e que as despesas ditas como de anúncio e propaganda, na realidade, destinavam-se à publicação de avisos de licitação em órgãos de imprensa, determinada pelo art. 21, inc. III, da Lei 8.666/1993.

A Secex/PE acolheu essas justificativas, tendo em vista que a realização de despesas com CPMF só foi vedada a partir de 1º.1.2008 e que a publicação dos resumos de licitações é exigência legal.

Na verdade, não houve vedação da realização de despesas com CPMF a partir de 1º.1.2008. O que ocorreu, simplesmente, foi que a cobrança deste tributo, instituído pela Emenda Constitucional 12, foi suspensa, com o fim da vigência da Lei 9.311/1996, que fora sucessivamente prorrogada, até 31.12.2007, pelas Emendas Constitucionais 21, 37 e 42.

Em 2007, a cobrança do tributo ainda se encontrava vigente, porém, era vedada no âmbito de convênios e de contratos a eles associados, por força da hipótese de não incidência prevista no art. 3º, inc. I, da Lei 9.311/1996. Não procede, pois, a justificativa apresentada pelos responsáveis. A falta de comprovação não permite, outrossim, que se aceite a justificativa relativa às despesas com anúncio e propaganda. Além disto, não foram justificadas as despesas bancárias, vedadas pelo art. 8º, inc. VII, da Instrução Normativa - STN 1/1997.

Ante a insuficiência das alegações apresentadas nos autos, mantêm-se as irregularidades apontadas neste item.

Todavia, segundo informa a Secex/PE, o Contrato 63/2005 e o Convênio 6/2007 foram ambos firmados entre a UFRPE e a Fadurpe, o primeiro, visando à execução de melhorias nas instalações físicas do restaurante universitário (peça 5, p. 30, item 5.21), o segundo, à realização do Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação, do interesse do Departamento de Estatística e Informática da UFRPE (peça 5, p. 34, item 5.23). Os Convênios 3 e 4/2007 também

foram firmados entre a universidade e sua fundação de apoio, como visto em itens anteriores. Por isso, o Ministério Público entende que esta irregularidade pode ser relevada, à luz das considerações formuladas nos itens II e 3.1.3, acima.

4.1) Argumento (peça 13, pp. 12/3)

O Ministério Público opinou pelo julgamento irregular das contas dos recorrentes sob o fundamento da existência de um extenso rol de impropriedades/irregularidades. O rol foi extenso, porque a instrução foi 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. A quantidade de ocorrências não assume relevância diante da natureza das falhas.

O douto Procurador se reporta, ainda, à existência de “flagrantes descumprimentos da lei”, sem que tenha havido qualquer registro dos supostos flagrantes nem no relatório de instrução nem no parecer do Parquet nem no acórdão recorrido.

4.2) Análise

O sr. Valmar de Andrade foi ouvido em audiência por 11 irregularidades relativas à deficiência no controle de bens patrimoniais, mais outras 4, enquanto que o sr. Francisco Carvalho respondeu apenas por estas últimas. Além disto, foram identificadas 33 impropriedades, como referido acima.

A extensão deste rol e o número de ilegalidades são até passíveis de discussão, mas o fato é que os recorrentes, como se acaba de examinar, não lograram desconstituir as irregularidades que lhes foram atribuídas.

Todavia, com o acolhimento do entendimento da Serur, o Ministério Público propôs, acima, que fossem relevadas todas as irregularidades atribuídas em conjunto aos dois recorrentes, além de duas das relativas ao controle patrimonial. Considera que restaram, assim, as seguintes irregularidades:

- a) quantidade não suficiente de funcionários na Divisão de Administração Patrimonial para desempenho da missão relativa ao controle de bens móveis e imóveis da UFRPE;
- b) existência de funcionários pertencentes às empresas SOLL - SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA., e STAUROS ENGENHARIA LTDA., com desvio de função;
- c) não migração dos controles de bens móveis do sistema antigo para o novo sistema a ser implantado;
- d) não atualização dos bens móveis e ausência de registro dos bens imóveis da UFRPE;
- e) a Divisão de Administração Patrimonial vem elaborando de forma parcial o RMB do exercício de 2007;
- f) os Termos de Responsabilidade e os de Transferência dos bens móveis estão atualizados, entretanto faltam algumas assinaturas dos responsáveis pelos bens;
- i) ausência de conhecimento pela Divisão de Administração Patrimonial dos Contratos e Convênios firmados entre a UFRPE e a FADURPE, no qual constam nestas celebrações aquisições pela Fundação de bens móveis com recursos da UFRPE, sendo que estes bens deverão ser tombados em nome desta Universidade conforme citação em Cláusulas dos Termos de Convênios e de Contratos;
- j) enorme quantidade de bens móveis inservíveis e irrecuperáveis empilhados no Depósito; e
- k) regularização pendente quanto à quantidade de bens móveis em trânsito na UFRPE.”

Concorda com a Serur, portanto, quanto ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas do sr. Francisco Carvalho, que não respondeu por qualquer dessas irregularidades. Diverge, no entanto, quanto à aplicação do mesmo entendimento ao sr. Valmar de Andrade, pois entende que as irregularidades restantes são suficientes para macular indelevelmente o mérito de suas contas.

Destaque-se o que se observou, a esse respeito, no voto condutor do acórdão recorrido (peça 7, p. 8):

“4.3.1. Com efeito, afora os aspectos importantes apontados pelo Parquet especializado, observa-se uma absoluta falta de controle dos bens patrimoniais, tanto em relação aos móveis quanto aos imóveis. Como exemplo dessa situação, podem ser citadas: a) a ausência de inventários e de termos de responsabilidade em relação aos bens móveis, sendo que os termos de responsabilidade que foram elaborados estão desatualizados; e b) inexistência de registro dos bens imóveis nos cartórios competentes.”

Ao ver do Ministério Público, as diversas irregularidades restantes ainda caracterizam a mencionada falta absoluta de controle dos bens patrimoniais, compreendendo, inclusive, as duas consideradas principais pelo ilustre Relator a quo.

Por isso, o Ministério Público propõe que se mantenha a irregularidade das contas do sr. Valmar de Andrade, mantendo-se o valor da multa que lhe foi aplicada, tendo em vista que a multa aplicada no acórdão recorrido correspondeu a apenas 7,7% do valor máximo fixado pela Portaria - TCU 41/2011, de R\$ 38.993,92, enquanto que o percentual mínimo, em relação à mesma referência, é de 5%, conforme o art. 268, inc. I, do Regimento Interno/TCU.

IV

Por todo o exposto, o Ministério Público propõe ao Tribunal de Contas da União:

- a) conhecer do presente recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 30, inciso I, “d”, 31, 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992;
- b) no mérito, dar-lhe parcial provimento, para julgar regulares com ressalva as contas do sr. Francisco Fernando Ramos de Carvalho, mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão 1.917/2011 - 2ª Câmara;
- c) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos responsáveis.”

É o relatório.