

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 027.922/2011-1

Natureza(s): Embargos de declaração em prestação de contas -
Exercício: 2010

Órgão/Entidade: Universidade Federal da Paraíba

Recorrente: Rômulo Soares Polari (003.406.424-91)

Representação legal: Miguel Moura Lins Silva (13.682/OAB-PB);
Fenelon Medeiros Filho (1.632/OAB-PB), Claudismar Zupiroli
(OAB/DF 12.250), Alberto Moreira Rodrigues (OAB/DF 12.652)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.
CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO,
OBSCURIDADE OU OMISSÃO. NÃO ACOLHIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Rômulo Soares Polari – Reitor universitário – contra o Acórdão 1.659/2015 – Plenário, por meio do qual foram apreciadas as contas anuais da Universidade Federal da Paraíba – exercício de 2010.

2. Mediante o referido acórdão, o embargante teve suas contas julgadas irregulares e sofreu a pena de multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 3.000,00.

3. A sanção foi aplicada em razão do fracionamento de despesas ocorrido no âmbito do Hospital Universitário Lauro Wanderley. A ocorrência foi assim descrita pela Controladoria-Geral da União (peça 4, p. 60)

“No exercício examinado, a unidade hospitalar deixou de realizar licitação para diversas naturezas de despesas, totalizando R\$ 3.806.338,32, dos quais 43,41% referem-se à aquisição de material hospitalar, no valor de R\$ 1.652.304,59, o que equivaleria a 206 processos de dispensa de licitação no valor de R\$ 8.000,00.

Cabe também destacar as repetidas dispensas de licitação por valor para aquisição de material farmacológico (R\$ 348.612,29), material de expediente (R\$ 265.349,37), material de limpeza e higienização (R\$ 253.251,19), bem com a prestação de serviço de manutenção máquinas e equipamentos (R\$ 461.936,90) e de bens imóveis (R\$ 129.960,14) entre outras dispensas por naturezas de despesa detalhadas mostradas no quadro seguinte: ...

Observa-se que 62% dos materiais hospitalares foram comprados sem licitação (R\$ 1.652.304,59) e o restante (38%) com licitação na modalidade de pregão eletrônico, no valor de R\$1.018.111,13. As despesas realizadas com aquisições de material de expediente, de limpeza e com os serviços de manutenção de máquinas e equipamentos foram quase todas realizadas com dispensas de licitação, as quais importaram R\$ 980.537,46.”

4. O embargante aduz que o acórdão recorrido possui omissão e contradição, uma vez que não foi apreciada com profundidade a preliminar de ilegitimidade passiva. Nesse sentido, argumenta que:

– não compete ao Reitor da UFPB, no âmbito das complexas e demasiadas responsabilidades que detém no cargo que ocupa, afetar-se do controle diário das questões pertinentes à estrutura administrativa da Instituição;

– a administração dos vários **campi** no território do Estado, está há muito descentralizada, ou seja, delegada a outros dirigentes da IFES, como é o caso do Hospital Universitário, o qual possui autonomia administrativa e orçamentária;

- há vedação à imputação de responsabilidade objetiva ao administrador público;
- há discrepância com o entendimento manifestado em outro julgado do TCU; e
- não foi constatada a existência de prejuízo ao erário ou conduta dolosa.

5. De início, a unidade técnica assim se manifestou:

“EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. *Inicialmente, deve-se registrar que os embargos de declaração preenchem os requisitos gerais de admissibilidade, alusivos a todas as espécies recursais, conforme abaixo:*

a) *cabimento – a decisão é recorrível;*

b) *singularidade – o recorrente está opondo os embargos de declaração contra o Acórdão 1.659/2015 -TCU-Plenário pela primeira vez;*

c) *tempestividade – os embargos foram opostos dentro do prazo previsto no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, visto que o recebimento da comunicação do Acórdão se deu no dia 03/08/2015 e os embargos foram protocolizados no dia 13/08/2015;*

d) *legitimidade – o recorrente é parte legítima para opor embargos de declaração, consoante o estabelecido no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992;*

e) *interesse de agir – houve sucumbência da parte e não houve perda de objeto;*

f) *adequação – a peça recursal foi apresentada em conformidade com o disposto no art. 32, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 277, inciso III, do RI/TCU.*

6. *Em relação aos requisitos específicos, os embargos de declaração devem ser utilizados quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, conforme o art. 287, caput, do RI/TCU, devendo o recorrente, além de alegar, apontar a obscuridade, omissão ou contradição que pretende impugnar no corpo da decisão.*

7. *No caso em exame, o embargante aduz que o Acórdão 1.659/2015 -TCU-Plenário (peça 287) possui omissão e contradição, caracterizadas no fato de o Relator ter entendido que o embargante deveria ser responsabilizado pelos atos de fracionamento de despesas no Hospital Universitário Lauro Wanderley, uma vez que, segundo o embargante, haveria ilegitimidade passiva, ausência de responsabilidade, vedação à responsabilidade objetiva, e ausência de má-fé ou dolo por parte do embargante. Apontou ainda como contradição a necessidade de uniformização das decisões e jurisprudência do TCU para casos análogos, uma vez que, em caso semelhante, o embargante não teria sido responsabilizado.*

8. *Considerando que o embargante apontou omissão e contradição no acórdão atacado, nos termos do art. 287, §1º, do RI/TCU, e considerando, ainda, que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o juízo de admissibilidade de embargos de declaração exclui o exame, ainda que superficial, da existência de obscuridade, omissão ou contradição na deliberação recorrida, porquanto tal verificação deve ser feita quando da análise de mérito, os requisitos específicos de admissibilidade previstos para a espécie foram preenchidos.*

EXAME TÉCNICO

9. **ARGUMENTOS:** *O embargante apresentou argumentos no sentido de desconstituir sua responsabilidade acerca do fracionamento de despesas no Hospital Lauro Wanderley, informando que haveria ilegitimidade passiva ad causam do embargante para responder pelo achado descrito acima. Afirmou que o Tribunal não apreciou com mais profundidade a preliminar de ilegitimidade passiva, uma vez que não compete ao Reitor da UFPB, no âmbito das complexas e demasiadas responsabilidades que detém no cargo que ocupa, afetar-se do controle diário das questões que na estrutura administrativa da Instituição, mormente pela existência de vários campi no território do Estado, estão há muito descentralizadas, ou seja, delegada a outros dirigentes da IFES, como é o caso*

do Hospital Universitário.

10. Diz que não é responsável por todos os processos e decisões adotadas na seara administrativa da Universidade e que não pode haver responsabilidade objetiva no presente caso, visto não haver nexo de causalidade, o que impede que o Reitor seja responsabilizado pelo resultado. Aduz que o Hospital Universitário tem prestação de contas em separado, é unidade orçamentária distinta, e que há delegação de competência no caso em destaque, que redundaria em isenção da autoridade delegante. Alega que o Regimento Interno da UFPB é antigo, de 1979, incondizente com o novo status legal e institucional atribuído pelo Poder Legislativo aos Hospitais Universitários.

11. Continua pleiteando sua ausência de responsabilidade pelas decisões relativas às despesas realizadas, haja vista a estrutura organizacional da UFPB, a autonomia administrativa do Hospital Universitário Lauro Wanderley e a vedação à responsabilidade objetiva do administrador público, pois não haveria o necessário nexo de causalidade entre os fatos inquinados e a ação ou omissão (culpa ou dolo) do apontado como responsável, assim, ele somente poderia ser apenado se tivesse atuado pessoal e culposamente para a concretização dos atos ditos irregulares, o que efetivamente não seria o caso dos presentes autos.

12. Informa que não se constatou nenhuma falha insuscetível de correção, nem prática de conduta orientada por má-fé ou dolo. Aduz que não se verificou qualquer prejuízo ao erário ou infração aos princípios que regem a Administração Pública. De tal forma que seria possível concluir que os achados configuram, como se estar a reiterar, no máximo falhas de natureza formal, de responsabilidade de terceiros (gestores do hospital) e que não justificariam a aplicação de multa.

13. Alega ainda que há contradição entre a decisão ora embargada e aquela proferida nos autos do TC 015.578/2006-6 (peça 313, p. 26-30), havendo necessidade de uniformização das decisões e jurisprudência desta Corte, em situações análogas. Requer, por fim, o acolhimento dos presentes embargos, concedendo-se efeitos infringentes ao julgado, reformando o Acórdão embargado para julgar regulares as contas do embargante, ainda que com ressalvas, afastando-se, conseqüentemente, a multa aplicada.

14. **ANÁLISE:** Inicialmente, é necessário destacar a distinção entre o mérito do caso concreto em exame e o mérito dos embargos de declaração. Os embargos de declaração se prestam apenas a reformar decisão onde se constate a existência de omissão, obscuridade ou contradição. Dessa forma, o escopo dos embargos é apenas o de aclarar ou integrar a decisão para sanar alguma obscuridade, omissão ou contradição, sem entrar no mérito da questão (do caso concreto), uma vez que os embargos de declaração não se prestam à rediscussão da matéria de fundo que já foi decidida.

15. O cerne dos embargos interpostos diz respeito à ilegitimidade passiva e ausência de responsabilidade do embargante, temas estes que foram tratados de forma exaustiva pela decisão atacada, não havendo qualquer omissão ou contradição quanto ao tema, conforme trecho do Voto do Exmo. Relator descrito abaixo:

20. O Reitor e o Pró-Reitor de Administração, por sua vez, alegaram que o hospital universitário possui independência administrativa e financeira. Entretanto, nos termos da manifestação dos dirigentes da unidade técnica entendo que essa alegação não merece prosperar:

“Com vênias por dissentir da conclusão do instrutor, a corresponsabilização do Reitor e do Pró-Reitor, neste caso, deve ser mantida, pois, de acordo com o art. 5º do Regimento da Reitoria (Peça 282), os órgãos suplementares da Universidade, dentre eles o HULW, são originalmente subordinadas à Reitoria, e as respectivas atividades administrativas, embora descentralizadas pelo Reitor, permanecem sob supervisão, coordenação e controle pelos órgãos superiores da UFPB, dentre os quais a própria Reitoria e a Pró-Reitoria de Administração, que, segundo o art. 35 daquele Regimento, mantém a

subordinação técnica de todos os servidores da UJ, nas áreas contábil, de execução orçamentária e administrativa, inclusive no tocante à observação da legislação referente às comprovações de despesas e à licitação.

3.3. Desse modo, como o fracionamento de despesa em questão, conforme mencionado pelo OCI e pelo Auditor instrutor (subitem 7.16 da instrução precedente), era a regra no HULW, os responsáveis tinham condições de conhecer a irregularidade e adotar as medidas pertinentes, caso tenham exercido o poder dever de vigilância, conferido pela legislação, sobre as atividades da unidade médica.” (grifou-se)

16. *Pelo texto acima, percebe-se que não há omissão ou contradição quanto aos temas trazidos pelo embargante, tratados de forma adequada e clara, tanto nas manifestações da Unidade Técnica quanto na decisão embargada.*

17. *Em outra vertente, deve restar claro que não existe contradição entre dois Acórdãos distintos, ou ainda, entre instrução feita pela Unidade Técnica e Acórdão, posto que a contradição que pode ser acolhida em sede de embargos de declaração deve estar no corpo do próprio julgado, o que fulmina a pretensão do embargante de ver a decisão reformada com base em outro decisum deste Tribunal, ou ainda, com base em instrução anterior.*

18. *Verifica-se, assim, que as possíveis omissões e contradições tratadas pelo embargante não existem, devendo os embargos de declaração serem rejeitados, pelos motivos expostos.”*

6. Posteriormente, de acordo com o princípio da verdade material, a unidade técnica apreciou a questão de fundo do recurso:

10. ***ANÁLISE:*** *Os argumentos apresentados não devem ser acolhidos, uma vez que não existe a citada autonomia absoluta por parte do Hospital Universitário Lauro Wanderley, em especial a autonomia administrativa.*

11. *A Constituição Federal consagra em seu artigo 207 o princípio da autonomia universitária, que dispõe que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Tal princípio consagra também a autonomia das universidades federais sobre a gestão dos hospitais universitários.*

12. *A afirmação acima pode ser constatada na Lei 12.550/2011, que autorizou o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, empresa pública vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela gestão do Programa de Reestruturação e que, por meio de contrato firmado com as universidades federais, atua no sentido de modernizar a gestão dos hospitais universitários federais, preservando e reforçando o papel estratégico desempenhado por essas unidades de centros de formação de profissionais na área da saúde e de prestação de assistência à saúde da população integralmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (Fonte: <http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/>).*

13. *A Lei 12.550/2011 assim dispõe em seu artigo 3º:*

*Art. 3º. A EBSEH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, **observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária.***

14. *A mesma Lei, em seu artigo 6º, afirma que os contratos para prestação de seus serviços devem ser assinados com as instituições federais de ensino, na seguinte forma:*

Art. 6º. A EBSEH, respeitado o princípio da autonomia universitária, poderá prestar os serviços

relacionados às suas competências mediante contrato com as instituições federais de ensino ou instituições congêneres.

15. *Ora, sendo as Universidades Federais responsáveis por praticar atos de gestão concernentes a hospitais universitários, não se pode falar em autonomia administrativa por parte destas entidades, que, neste caso, se caracteriza como hospital-escola da Universidade Federal da Paraíba.*

16. *O que há, em verdade, é uma autonomia orçamentária e financeira, e não administrativa, visto que, nesta seara, há apenas uma descentralização por parte do Reitor.*

17. *A gerência da Universidade Federal sobre o Hospital Universitário também se extrai do Decreto 7.082/2010, que instituiu o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF, uma vez que o artigo 6º do citado Decreto informa que:*

Art. 6º. A universidade apresentará aos Ministérios da Educação e da Saúde plano de reestruturação do hospital universitário, aprovado por seu respectivo órgão superior, ouvida a instância de governança de que trata o inciso VIII do art. 5º.

18. *Por último, e não menos importante, temos o Regimento Interno da UFPB, que em seus artigos 5º e 35 dispõe de forma clara a respeito da subordinação do Hospital Universitário à Reitoria da UFPB. Tal fato foi exposto na decisão ora atacada, conforme trecho do Voto do Exmo. Relator descrito abaixo:*

20. O Reitor e o Pró-Reitor de Administração, por sua vez, alegaram que o hospital universitário possui independência administrativa e financeira. Entretanto, nos termos da manifestação dos dirigentes da unidade técnica entendo que essa alegação não merece prosperar:

“Com vênias por dissentir da conclusão do instrutor, a corresponsabilização do Reitor e do Pró-Reitor, neste caso, deve ser mantida, pois, de acordo com o art. 5º do Regimento da Reitoria (Peça 282), os órgãos suplementares da Universidade, dentre eles o HULW, são originalmente subordinadas à Reitoria, e as respectivas atividades administrativas, embora descentralizadas pelo Reitor, permanecem sob supervisão, coordenação e controle pelos órgãos superiores da UFPB, dentre os quais a própria Reitoria e a Pró-Reitoria de Administração, que, segundo o art. 35 daquele Regimento, mantém a subordinação técnica de todos os servidores da UJ, nas áreas contábil, de execução orçamentária e administrativa, inclusive no tocante à observação da legislação referente às comprovações de despesas e à licitação.

3.3. Desse modo, como o fracionamento de despesa em questão, conforme mencionado pelo OCI e pelo Auditor instrutor (subitem 7.16 da instrução precedente), era a regra no HULW, os responsáveis tinham condições de conhecer a irregularidade e adotar as medidas pertinentes, caso tenham exercido o poder dever de vigilância, conferido pela legislação, sobre as atividades da unidade médica.” (grifou-se)

19. *Deve restar claro que o Voto do Exmo. Min. Relator também foi claro quanto à responsabilização do embargante, quando afirmou que:*

33. Aos Srs. Rômulo Soares Polari (Reitor) e Marcelo de Figueiredo Lopes (Pró-Reitor de Administração), em razão da ausência de fiscalização adequada sobre as contratações irregulares efetuadas pelo Hospital Universitário, proponho que o valor individual de cada multa seja de R\$ 3.000,00.

20. *Desse modo, não está o responsável sendo penalizado pelas dispensas de licitação em si, posto que não praticou tais atos, mas sim pela sua omissão na fiscalização dos atos e na adoção de providências no sentido de impedir ou estancar sua prática, uma vez que já ciente destes em exercícios anteriores, por constar em relatórios da CGU de outros exercícios.*

21. *Tanto é assim que as multas foram proporcionais à responsabilidade, na forma da legislação, posto que os gestores do Hospital Universitário foram multados em quantias bem superiores à imposta ao embargante (R\$ 9.000,00 e R\$ 10.000,00).*

22. *Percebe-se, pois, que não devem ser acolhidos os embargos, não apenas pela ausência de omissão ou contradição quanto aos temas trazidos pelo embargante, mas também por não terem as alegações de mérito trazidas aos autos o condão de modificar o posicionamento exarado na decisão embargada.*

CONCLUSÃO

23. *Da análise dos autos, conclui-se que os embargos de declaração devem ser conhecidos, por atenderem aos requisitos de admissibilidade e, no mérito, rejeitados, por não estar configurada a existência de nenhuma omissão, obscuridade ou contradição, bem como por não terem as alegações de mérito o condão de modificar o posicionamento exarado na decisão embargada.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Rômulo Soares Polari contra o Acórdão 1.659/2015 -TCU-Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do RI/TCU;

b) no mérito, rejeitar os embargos de declaração opostos pelo Sr. Rômulo Soares Polari, mantendo, em seus exatos termos, os itens do Acórdão 1.659/2015 -TCU-Plenário;

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao embargante;

d) após o julgamento dos embargos, encaminhar os autos à Serur, a fim de que os recursos de reconsideração interpostos após os presentes embargos (peças 317 e 320), sejam examinados.”

É o relatório.