

VOTO

Atuo nos presentes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria-TCU 194, de 1/8/2016, substituto do eminente Ministro Vital do Rêgo.

2. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), relativo ao exercício de 2011, o qual consolida também informações sobre a gestão do Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW), consoante formato previsto no art. 5º da Instrução Normativa - TCU 63/2010 e no anexo I à Decisão Normativa - TCU 117/2011.

3. Ao longo do relatório que precede esse voto, foram analisadas, uma a uma, as trinta ocorrências apontadas, inicialmente, pela Controladoria-Geral da União. Como bem resumiu o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), os atos impugnados dizem respeito a:

- a) irregularidades em atos de execução de despesas;
- b) falhas em registros contábeis da entidade;
- c) ausência de retenção de tributos federais e municipais;
- d) irregularidades em concessão de Adicional de Plantão Hospitalar, em inobservância a normativos internos e à legislação de regência;
- e) fracionamento de despesas, com vistas à contratação, por meio de dispensa de licitação, com base no critério de pequeno valor;
- f) indicação para a contratação de parentes de servidores em empresas terceirizadas e em fundações prestadoras de serviço para a UFPB;
- g) reconhecimento de dívida pela UFPB sem a devida fundamentação que demonstrasse seu valor de forma precisa;
- h) não atendimento de determinação exarada por meio de acórdão do TCU; e
- i) dano ao erário proveniente de aquisições sem prévia pesquisa de preço, sobrepreço em compras realizadas pelo HULW e pagamentos indevidos durante a execução de contratos de terceirização de mão de obra.

4. Sobre os indícios de irregularidade, foram chamados a se manifestar nos autos aqueles que à época ocupavam os cargos de Reitor, Rômulo Soares Polari, de Pró-Reitor de Administração, Marcelo de Figueiredo Lopes, de Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, José de Arimatéia Menezes Lucena, de Prefeito Universitário do **Campus I**, Alessandro da Cunha Diniz, de Superintendente do Hospital Universitário, João Batista da Silva, além da Coordenadora de Orçamento, Leocádia Felício da Silva, da Contadora Ana Lúcia Gonçalves dos Santos, da Fundação José Américo e das empresas contratadas: Use Móveis para Escritórios Ltda., Constral Construtora e Consultoria Santo Antonio Ltda. e Condores Tecnologia em Serviços Ltda.; tendo em vista a possibilidade de responsabilização solidária, por atos ocorridos na universidade.

5. Após a análise das razões de justificativa e alegações de defesas, a Secretaria de Controle Externo na Paraíba (Secex/PB), em pareceres convergentes, propôs:

- i) julgar regulares e regulares com ressalva as contas de parte dos gestores constantes do rol de responsáveis;
- ii) julgar irregulares as contas dos demais responsáveis, imputando-lhes débito, nos casos em que a análise empreendida permitiu a constatação de ocorrência de dano ao erário;
- iii) aplicar aos responsáveis por contas julgadas irregulares a multa prevista nos artigos 57 e 58 da Lei 8.443/1992, conforme o caso;

iv) considerar graves os atos impugnados 15, 16, 18 e 21, relacionados na instrução constante da peça 92, e inabilitar os gestores por eles responsáveis – Srs. Rômulo Soares Polari, João Batista da Silva e José de Arimatéa Menezes Lucena – para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública; e

v) emitir determinações e ciências à UFPB, com vistas ao saneamento de parte das falhas identificadas.

6. O MPTCU, representado nesses autos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concorda quase que integralmente com o encaminhamento sugerido pela unidade. Dissente da proposta de julgar regular com ressalva as contas da Coordenadora de Orçamento, Leocádia Felício da Silva, por entender que devam ser regulares, e sustenta que os atos impugnados não se revestem de gravidade suficiente para suscitar a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

7. Feito esse breve resumo dos fatos, passo a decidir.

8. Começo pela definição do rol de responsáveis. De acordo com o art. 10 da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010, serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as responsabilidades de: i) dirigente máximo da unidade jurisdicionada; ii) membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada; e iii) membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

9. Ainda de acordo com o mesmo normativo, § 2º do art. 11, em se tratando de processo sob a forma consolidada, como no presente caso, o rol deve abranger somente os responsáveis da unidade jurisdicionada consolidadora. Dessa maneira, ainda que as contas da Universidade Federal da Paraíba consolidem as informações sobre a gestão do Hospital Universitário Lauro Wanderley, o rol de responsáveis deve se limitar aos gestores da universidade enquadrados no art. 10 da IN TCU 63/2010, de modo que, a princípio, só as contas deles seriam submetidas ao julgamento previsto no art. 16 da Lei 8.443/92.

10. Contudo, a unidade técnica, pelas razões expostas na peça 284 do TC 027.922/2011-1, optou por incluir todos aqueles detentores dos cargos listados no item 16 do relatório que precede esse voto, quais sejam: reitor, vice-reitor, pró-reitores, prefeito universitário, dirigentes dos demais *campis*, diretores da biblioteca e de laboratório. Intentou, assim, englobar todos aqueles cujas atribuições constituem ato de gestão e direção.

11. No meu entendimento, porém, o rol deve ser composto apenas por aqueles responsáveis definidos pela IN TCU 63/2010: dirigente máximo e ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente. Neste processo: reitor, vice-reitor e pró-reitores, sem prejuízo de incluir aqueles, não relacionados no rol, inicialmente, mas que concorrerem para a ato previsto nas alíneas b, c ou d do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, que enseje a responsabilização em conjunto com agente integrante do rol (art. 11, § 2º, da IN TCU 63/2010).

12. Adentrando o mérito, informo que, assim como a unidade técnica, não vejo ressalvas a fazer com relação aos responsáveis listados no item 303.1 do relatório. Porém, seguindo definição da IN TCU 63/2010, proponho que apenas tenham suas contas julgadas regulares os Pró-Reitores de Planejamento, Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti, de Pós-Graduação, Isac Almeida de Medeiros, de Recursos Humanos, Alecsandro Monteiro Kramer, de Graduação, Valdir Barbosa Bezerra, de Extensão e Assuntos Comunitários, Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, e de Assistência e Promoção ao Estudante, Severino Ramos de Lima.

13. Nesse mesmo sentido, deixo de acompanhar a proposta de julgar regulares com ressalva as contas das responsáveis listadas no item 303.2 do relatório, tendo em vista o entendimento acima exposto e o fato de que a elas não foi imputada conduta prevista nas alíneas b, c ou d do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992. Com relação à Sra. Leocádia Felício da Silva, acrescento ainda que, assim como o MPTCU, entendo que a responsabilidade pelos atos que lhe haviam sido imputados foi afastada com esclarecimentos prestados, de maneira tal que não haveriam ressalvas a fazer.
14. No tocante às propostas de julgar irregulares às contas dos Srs. Rômulo Soares Polari, ex-Reitor, Marcelo de Figueiredo Lopes, ex-Pró-Reitor de Administração da UFPB, José de Arimatea Menezes Lucena, ex-Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da UFPB, e João Batista da Silva, ex-Superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley, peço vênias para discordar com relação aos dois pró-reitores.
15. Explico. No caso do sr. Marcelo de Figueiredo Lopes, a proposta de julgar suas contas irregulares baseia-se na responsabilidade que lhe foi imputada pelo ato impugnado 25, que diz respeito a “dano ao erário resultante da aquisição, sem pesquisa prévia de preço, de 4.650 carteiras escolares, por meio de adesão (“carona”) ao Pregão 8/2011, realizado pela Universidade Federal de Roraima (UFRR)”.
16. A CGU verificou que esse certame foi homologado em 11/5/2011, em favor da empresa Use Móveis para Escritório Ltda., com preço unitário de R\$ 248,00. Em 19/5/2011, oito dias após, houve a homologação de outra ata de registro de preços, decorrente do Pregão 2/2011, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), no qual idênticas carteiras escolares foram adjudicadas ao preço unitário de R\$ 198,00, inclusive com a mesma fornecedora, a empresa Use Móveis para Escritório Ltda.
17. A despeito da significativa diferença entre os valores oferecidos (R\$50/unidade), entendo que a homologação, a **posteriori**, de outra ata de registro com menor preço, por si só, não é suficiente para atestar a existência de sobrepreço. Para tanto, seria necessária a verificação de a existência de preços referenciais inferiores aos adquiridos por meio da adesão à ata de registro de preço gerenciada pela Universidade de Roraima, o que não ocorre nos autos. A conclusão da unidade técnica se baseia simplesmente na comparação entre os preços obtidos nos dois pregões, realizados em condições bastante distintas.
18. Inicialmente destaco a localização geográfica das aquisições que estão sendo consideradas. Não há como comparar preços praticados em Roraima com os de Rondônia e da Paraíba sem levar em conta as diversas variáveis que possam influenciar nos preços ofertados, a iniciar pelos custos de logística. A distância em linha reta entre Goiânia e Boa Vista/RR é cerca de 800 km maior que a distância entre Goiânia e Porto Velho. Se comparadas essas mesmas distâncias utilizando-se o transporte rodoviário, a diferença chega a mais de 1500 km.
19. Contudo, essas e outras particularidades não foram consideradas pela unidade técnica, uma vez não haver nos autos informações tampouco análises sobre os custos de transporte, bem como sobre outros fatores associados à logística, por exemplo, que poderiam impactar o preço final.
20. Além da logística, outras causas podem influenciar na decisão da empresa de oferecer um preço mais competitivo no certame seguinte. No caso presente, a empresa, entre outros motivos, justificou a diferença pelo tamanho do pedido. Foram registradas 7.500 carteiras no âmbito do pregão realizado pela IFRO, enquanto a UFRR registrou 5.000 carteiras, portanto, uma diferença de 50%.
21. Vale ainda destacar o fato de a UFPB ter tentado reduzir os preços durante a compra das 4.665 carteiras, ao tomar ciência do resultado do pregão da IFRO. Embora a empresa Use Móveis não tenha consentido em praticar os preços do referido pregão naquela ocasião, em uma nova aquisição, em sequência, de outras 6662 carteiras, a UFPB finalmente conseguiu a redução dos valores e adquiriu carteiras idênticas a R\$198 por unidade.

22. Diante dos argumentos apresentados, propugno por afastar o débito sugerido pela unidade técnica, ante a ausência de constatação de que o preço praticado encontrava-se acima do de mercado, e julgar regulares com ressalva as contas do sr. Marcelo de Figueiredo Lopes.

23. Por sua vez, o sr. José de Arimatea Menezes Lucena, então Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da UFPB, antes denominado gestor de Recursos Humanos, responde, juntamente com o Sr. Rômulo Soares Polari, ex-Reitor, pelo ato impugnado 21, que diz respeito “à ausência de apuração da ocorrência de faltas ao serviço de uma servidora, por 95 dias intercalados, durante o exercício de 2011, sem causa justificada”.

24. Em resumo, o Governo da Paraíba solicitou à Universidade a cessão da professora, que, antes mesmo do final do processo, fora nomeada funcionária do Estado, passando a prestar serviços lá entre janeiro e junho de 2011. Contudo, o pedido de cessão foi rejeitado pela UFPB e, em 8/4/2011, o Departamento de Arquitetura a convocou a voltar ao trabalho na instituição de ensino. Como não o fez, a chefia do departamento foi orientada pela procuradoria jurídica a registrar faltas e tomar providências para a instauração do procedimento sumário de que trata o art. 140 da Lei 8.112/1990. O devido processo administrativo disciplinar (PAD) foi instaurado em 15/5/2011 e apontou a existência, até então, de 95 dias de falta ao trabalho. Na sequência, ao contrário do esperado, nenhuma providência foi adotada pelos dois gestores, o que, de fato, confirma omissão de ambos em apurar a falta funcional.

25. A favor dos, então, Reitor e Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, registro que, no intervalo entre a decisão de negativa do departamento, em abril de 2011, e o retorno às atividades na universidade, em junho do mesmo ano, a docente tentou regularizar a cessão, reduzir a carga horária na UFPB e obter licença sem vencimentos (peça 40, p.6). Porém, os novos pleitos foram também negados e ela retornou à universidade.

26. Nesse contexto, concordo com a Secex-PB de que restou caracterizada a omissão dos responsáveis em apurar a conduta faltosa da docente, naquela ocasião. A professora somente foi punida pela gestão seguinte, quase dois anos depois do ocorrido. Por outro lado, discordo que esse fato isolado seja capaz de macular a gestão do então Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, de maneira a ter suas contas julgadas irregulares. Considero razoável a decisão do gestor de aguardar o julgamento daqueles novos pleitos apresentados pela professora, antes de uma resolução, e lembro tratar-se de um caso isolado. Proponho, por isso, julgar regulares com ressalva as contas do sr. José de Arimatea Menezes Lucena.

27. Já o ex-Reitor responde por essa e outras tantas impropriedades detalhadas no relatório que precede este voto. Algumas delas, inclusive, a exemplo do fracionamento de despesas no hospital universitário, já haviam sido apontadas nas contas anteriores, relativas ao exercício de 2010.

28. Relembro que a ele e ao superintendente do hospital universitário são imputadas, entre outras, as seguintes irregularidades:

a) indicação de contratação de parentes e dependentes econômicos de servidores da UFPB e dos próprios servidores aposentados da instituição de ensino para executarem atividades terceirizadas no Hospital Universitário, por meio da Fundação José Américo ou da empresa Condores, em desarmonia com os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência da Administração Pública;

b) reconhecimento de dívida pela UFPB, sem a devida fundamentação e demonstrativo de cálculo que indicassem seu valor de forma precisa, no que se refere aos contratos firmados com a Fundação José Américo para disponibilização de mão de obra para as áreas meio e fim do HULW.

29. Embora o ex-Reitor tente escusar sua culpa, alegando que o hospital universitário possui independência administrativa e financeira, rememoro trecho do voto que embasou o Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, em que se discutiu a matéria:

(...)de acordo com o art. 5º do Regimento da Reitoria, 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.

Desse modo, como o fracionamento de despesa em questão, conforme mencionado pelo OCI e pelo auditor instrutor, 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.

30. Em resumo, com relação ao ex-Reitor e ao, então, superintendente do hospital universitário, acompanho a proposta da unidade técnica de:

a) acolher as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Rômulo Soares Polari (003.406.424-91), ex-Reitor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), para os atos impugnados 1, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 19, 22 e 23; acolher parcialmente as que ele apresentou para os atos impugnados 20 e 24; e rejeitar as apresentadas para os atos impugnados 3, 4, 5, 8, 14, 15, 16, 18, 20, 21 e 24, todos do relatório que precede esse voto; e

b) acolher as razões de justificativas oferecidas pelo Sr. João Batista da Silva (099.112.514-20), ex-Superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley, para os atos impugnados 11, 12 e 13; acatar, parcialmente, as razões de justificativa que ele ofereceu para o ato impugnado 20; e rejeitar as apresentadas para os atos impugnados 3, 5, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 27, 28, 29 e 30, todos do relatório que precede esse voto.

31. Assim, por entender que o conjunto das constatações é suficiente para macular a gestão de ambos, acompanho as propostas uníssonas da unidade técnica e do MPTCU de julgar irregulares as contas dos Srs. Rômulo Soares Polari, ex-Reitor, e João Batista da Silva, ex-Superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley.

32. Naquilo que dissentem os encaminhamentos propostos, peço vênias à Secex-PB para acompanhar o douto Parquet. Concordo que os atos impugnados atribuídos aos Srs. João Batista da Silva, José de Arimatéa Menezes Lucena e Rômulo Soares Polari, em especial a esses dois últimos, não são suficientemente graves para inabilitar os gestores para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

33. Sem mais reparos a fazer, acompanho integralmente as demais propostas da unidade técnica que tratam de aplicação de multa aos dois gestores e determinações e ciência à UFPB, as quais contaram também com a anuência do Ministério Público junto ao TCU.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de agosto de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA



Ministro-Substituto