

VOTO

Cuidam os autos de prestação de contas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) relativa ao exercício de 2008.

2. No âmbito deste Tribunal, a Secex/PB analisou o Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e concluiu, em juízo preliminar, pela ocorrência de diversos indícios de irregularidades. Por essa razão, promoveu-se a audiência dos seguintes responsáveis:

a) Sr. Rômulo Soares Polari, Reitor da UFPB: ocorrências indicadas nos itens 2.1.3.1 (ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade) e 6.1.2.2 (prorrogação irregular de contratos firmados com a fundação de apoio, objetivando a contratação de mão de obra para prestação de serviços de atividades meio e fim do Hospital Universitário Lauro Wanderley) do Relatório da CGU;

b) Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes, Pró-reitor de Administração e Planejamento da UFPB: ocorrências apontadas nos itens 2.1.3.1 (ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade), 2.1.8.4 (omissão de ação corretiva e/ou reparadora ante o bloqueio judicial de recursos em contas de convênios celebrados entre a UFPB e as Fundações de Apoio), 3.1.3.1 (omissão de ação corretiva e/ou reparadora ante a ausência, em prestações de contas, de informações acerca do destino dos recursos provenientes de aplicações financeiras referentes a diversos convênios) e 6.1.2.2 (prorrogação irregular de contratos firmados com fundação de apoio, objetivando a contratação de mão de obra para prestação de serviços de atividades meio e fim do Hospital Universitário Lauro Wanderley);

c) Sr. José Fernandes Pimenta Júnior, Diretor da Divisão de Patrimônio da UFPB, e Sra. Rita de Cássia Souza Medeiros Guedes, Diretora de Contabilidade da UFPB: ocorrência aduzida no item 2.1.3.1 (ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade) do Relatório da CGU; e

d) Srs. João Flávio Paiva, ex-Superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley - UFPB, e Antônio Borba Guimarães, ex-Prefeito Universitário: ocorrência consignada no item 6.1.2.2 (prorrogação irregular de contratos firmados com fundação de apoio, objetivando a contratação de mão de obra para prestação de serviços de atividades meio e fim do Hospital Universitário Lauro Wanderley) do Relatório da CGU.

3. A unidade técnica também promoveu a citação do Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes, Pró-reitor de Administração e Planejamento da UFPB, do Sr. Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira, ex-Superintendente dos Restaurantes Universitários, e das empresas Frigorífico Arabaiana Ltda. e N Paes de Melo Júnior Comércio – ME pelas ocorrências listadas nos subitens 2.2.2.1 e 2.2.2.2 (aquisição de gêneros alimentícios/hortifrutigranjeiros por preços superiores aos de mercado, causando prejuízo total de R\$ 55.818,45) do Relatório da CGU.

4. No Acórdão 881/2014-1ª Câmara, o Tribunal apreciou apenas as alegações de defesa (que dizem respeito ao débito). Naquela assentada, ficou decidida a exclusão da responsabilidade do Sr. Eugênio, tendo em vista que: a) o aludido responsável se limitou a solicitar a adjudicação dos gêneros alimentícios, tendo em vista a proximidade do reinício do período letivo; b) a sua intervenção não vinculava o Pró-reitor de Administração e Planejamento da Universidade (Sr. Marcelo), a quem cabia, na condição de ordenador de despesa, verificar a compatibilidade dos itens solicitados e, por consequência, decidir ou não pela adjudicação; e c) a renegociação dos valores praticados na ata de registro de preços não se incluía dentre as atribuições do então Superintendente dos Restaurantes Universitários.

5. Em relação aos demais responsáveis, diante do reconhecimento da boa-fé do Sr. Marcelo, este Colegiado concedeu novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, atualizada

monetariamente, nos termos do art. 12, §2º, da Lei 8.443/1992. O valor foi recolhido integralmente, razão pela qual o débito deve ser afastado. Por essa razão, a Secex/PB, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, propõe a regularidade com ressalvas das contas do Sr. Marcelo e das empresas arroladas.

6. Com as vênias de estilo, entendo que a matéria merece solução diversa. Conforme disposto no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas do Sr. Marcelo só seria possível caso não houvesse outras falhas a ele imputadas. Como será visto neste voto, dois pontos pelos quais Marcelo foi ouvido em audiência maculam de forma irremediável suas contas, razão pela qual deixo de acompanhar os pareceres precedentes. Assim, antecipo que proporei a irregularidade de suas contas, com a consequente aplicação de multa.

7. Não havendo mais dívida a ser quitada, inexistente motivo para o julgamento de contas das sociedades empresárias, sobretudo porque tais entidades não integram o rol daqueles que deveriam prestar contas. Assim, proponho excluí-las do polo passivo do presente processo.

8. Passo a examinar os assuntos que foram objeto de audiência dos responsáveis.

9. A principal irregularidade diz respeito à prorrogação irregular dos contratos 1/2002, 2/2002 e 1/2003, firmados com uma das fundações de apoio da UFPB, denominada José Américo. Tais negócios jurídicos tinham os seguintes objetos: a) contrato 1/2002: contratação de empregados, via fundação de apoio, para atuar nos serviços finalísticos do hospital universitário; b) contrato 2/2002: contratação da fundação de apoio para prestação dos serviços de produção, higienização e distribuição de refeições nos restaurantes da universidade; e c) contrato 1/2003: contratação da fundação de apoio para prestação dos serviços de produção, higienização e distribuição de refeições no hospital universitário.

10. Todos os três negócios jurídicos possuíam vigência inicial de doze meses. Perto do advento do termo contratual, os instrumentos eram prorrogados por igual período, em conformidade com o art. 57, II, da Lei 8.666/1993, até atingirem cinco anos de contrato. No caso dos ajustes de nº 1/2002 e 2/2002, os gestores também fizeram uso da prorrogação excepcional prevista no art. 57, § 4º, da Lei de Licitações e Contratos.

11. Depois disso, diante da ausência de previsão legal para nova postergação, os gestores da UFPB passaram indevidamente a fazer uso da contratação emergencial prevista no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993. A conduta é altamente reprovável, seja porque a situação não era emergencial (afinal, era possível a realização de licitação, contanto que fosse programada com antecedência), seja porque contratos emergenciais foram sendo sucessivamente reeditados. Lembro, neste ponto, que a Lei 8.666/1993 limita a contratação ao atendimento da situação emergencial (inexistente no caso concreto), não podendo o contrato superar o prazo máximo de 180 dias, vedada em qualquer caso a prorrogação dos instrumentos.

12. Nesse contexto, expirada a vigência do instrumento 1/2002, por exemplo, foram firmados os contratos emergenciais 1/2008, vigente no período de 2/1/2008 a 30/6/2008, e 6/2008, que produziu efeitos no período compreendido entre 1/7/2008 e 31/12/2008. Prática idêntica ocorreu após a expiração dos contratos 2/2002 e 1/2003.

13. Após o encerramento do contrato 2/2002, dois negócios jurídicos emergenciais foram assinados (contratos 7/2008 e 33/2008), cada qual com vigência de 180 (cento e oitenta) dias. Aqui, abro parênteses: o ajuste 33/2008 sequer contou com prévio parecer jurídico, desrespeitando, assim, o art. 38, VI, da Lei 8.666/1993.

14. Sucederam o contrato 1/2003 os ajustes emergenciais 2/2008 e 13/2008, cada qual com prazo de execução de 180 (cento e oitenta) dias.

15. Em paralelo, houve a contratação de profissionais de saúde para desempenho de atividades finalísticas (contratos emergenciais 1/2008 e 6/2008), terceirização esta considerada ilícita pela Justiça do Trabalho, conforme disposto na Súmula 331 do TST. Se não bastasse, tais terceirizados

desempenhavam funções inerentes a categorias profissionais abrangidas pelo plano de cargos existente no hospital universitário, aspecto que contraria frontalmente o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997.

16. A mesma situação ocorreu nos contratos para produção e distribuição de refeições. Neste caso, como observado pela unidade técnica, a maioria da mão de obra contratada tem equivalência de atribuições com o cargo de técnico administrativo em educação instituído pela Lei 11.091/2005.

17. Confirmadas as irregularidades, passo à individualização das condutas, levando em consideração as evidências colacionadas aos autos.

18. A contratação emergencial de empregados para o hospital universitário contou com a participação decisiva de João Flávio Paiva, signatário dos contratos 1/2008 e 6/2008. O mesmo responsável também assinou os instrumentos relacionados ao preparo e ao fornecimento de alimentação para o referido hospital (contratos 2/2008 e 13/2008).

19. Em relação aos negócios jurídicos alusivos à distribuição de refeições nos restaurantes da universidade (contratos 7/2008 e 33/2008), ambos os instrumentos foram assinados pelo reitor, Rômulo Polari. Também participou das irregularidades o prefeito universitário, Antônio Borba Guimarães, que afirmou existir uma situação emergencial justificadora da dispensa de licitação e, por isso, encaminhou o processo de contratação para a reitoria.

20. Nota-se, portanto, a ausência de evidências da participação do Pró-reitor de Administração e Planejamento da UFPB (Marcelo de Figueiredo Lopes) nas prorrogações irregulares. Por essa razão, divergindo dos pareceres precedentes, acolho neste ponto as razões de justificativa do mencionado responsável.

21. A inexistência de indícios de desvio de recursos ou de má fé, argumentos utilizados pelo reitor, não é capaz de tornar lícita a contratação emergencial da fundação de apoio. Também não justifica a terceirização de atividades para as quais a universidade dispõe de quadro próprio de servidores. Na condição de reitor da UFPB, uma rápida leitura das minutas dos contratos 7/2008 e 33/2008 seria suficiente para identificar a ausência de fundamentação legal para a celebração das avenças, sobretudo no caso da reedição de contratos emergenciais, vedada expressamente no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993.

22. A realização de processos licitatórios nos anos de 2009 e 2010 também não socorre à defesa do reitor. No ano de 2008, houve a consumação das contratações emergenciais irregulares, de modo que posterior certame não convalida as falhas anteriores.

23. José Flávio Paiva alega que a contratação de terceirizados no hospital universitário foi, e continua sendo, a única alternativa possível para não gerar a descontinuidade dos serviços prestados na área da saúde até a substituição dos terceirizados por servidores concursados, em cronograma definido pelo próprio TCU no Acórdão 1520/2006-Plenário.

24. De fato, no Acórdão 1520/2006-Plenário, o Tribunal fixou um cronograma, com início no ano de 2006 e término no exercício de 2010, para a substituição de terceirizados em condições irregulares por servidores concursados. Ocorre que, anos depois da referida deliberação, os gestores da UFPB não apresentaram quaisquer documentos com vistas a regularizar a situação do hospital universitário. Não se sabe, por exemplo, se a UFPB iniciou tratativas junto ao Ministério do Planejamento para a realização de concursos destinados ao provimento das vagas decorrentes da substituição dos terceirizados.

25. De todo modo, o ex-superintendente José Paiva não justifica por que motivo não fazia licitação para a contratação da mão de obra, preferindo, em vez disso, contratar diretamente uma fundação de apoio da universidade. Ademais, como já mencionado, não restou demonstrada a situação emergencial apta a ensejar a dispensa de licitação, até porque a emergência não pode ter origem em uma desídia administrativa.

26. José Flávio argumenta que a contratação emergencial decorreu de dificuldades surgidas com o advento da Instrução Normativa 1/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Não especifica quais seriam os empecilhos, razão pela qual rejeito a defesa apresentada.

27. Em relação ao contrato emergencial 33/2008 (vigente entre 17/11/2008 e 17/5/2009), firmado sem o prévio parecer jurídico, José Flávio afirma que encaminhará o processo para análise do setor jurídico, que deverá retificar ou ratificar o ajuste. A meu ver, a emissão de parecer jurídico após a vigência do contrato não tem aptidão para produzir efeitos, até porque eventual correção na minuta do contrato não mais pode ser realizada. Portanto, a falha não pode ser saneada.

28. O ex-superintendente do hospital (José Flávio) e o ex-prefeito universitário (Antônio Borba) fazem considerações sobre os aditivos firmados no ano de 2007 no âmbito do contrato 2/2002. Trata-se de ponto não questionado na audiência dirigida a eles, até porque os atos são estranhos ao período examinado neste processo (exercício de 2008). Logo, por se tratar de questões sem nexos com as que estão sendo aqui examinadas, deixo de tecer maiores considerações a respeito.

29. Antônio Borba aduz que, antes da celebração dos contratos emergenciais, foi realizada consulta a três empresas, sendo que o menor preço foi apresentado sempre pela fundação de apoio da UFPB, razão pela qual foi a contratada. O argumento não está acompanhado de lastro probatório – sequer foi informado o nome das empresas que apresentaram cotações –, razão pela qual rejeito a justificativa.

30. A falta de pessoal qualificado em licitação também não justifica as contratações emergenciais. Durante a vigência dos contratos 1/2002, 2/2002 e 1/2003, a UFPB teve tempo mais que suficiente para qualificar seus servidores, não podendo, em 2008, alegar que seu quadro não estava capacitado para realizar as necessárias licitações.

31. Portanto, em relação à prorrogação irregular de contratos firmados com a fundação de apoio, devem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas por Rômulo Soares Polari, João Flávio Paiva e Antônio Borba Guimarães. Por consequência, deve o Tribunal julgar irregulares as contas deles, aplicando-lhes multa. Com relação ao Pró-reitor de Administração e Planejamento (Marcelo de Figueiredo Lopes), a defesa apresentada para esta irregularidade deve ser acolhida.

32. A despeito disso, proponho rejeitar as justificativas apresentadas por Marcelo Lopes no tocante à omissão de ação corretiva/reparadora ante a ausência, em prestações de contas, de informações acerca do destino dos recursos provenientes de aplicações financeiras referentes a diversos convênios e ante o bloqueio judicial de recursos em contas de convênios celebrados entre a UFPB e as fundações de apoio.

33. Passo a detalhar a primeira irregularidade mencionada no parágrafo anterior. No âmbito do programa federal de apoio à pós-graduação, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior (Fucapes) celebrou convênio com a UFPB, instrumento por meio do qual foi destinado mais de R\$ 3,5 milhões à instituição de ensino. A universidade, por sua vez, subdelegou as atividades para a Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (Funape), ligada à própria UFPB. Para tanto, foram firmados convênios entre a UFPB e a Funape nos anos de 2002 a 2004.

34. Identificou-se, nas prestações de contas encaminhadas à Fucapes, que a Funape recebeu os recursos, aplicou no mercado financeiro, como previa a Instrução Normativa STN 1/1997, mas não informou o destino dado aos rendimentos auferidos. Dito de outro modo, a prestação de contas incluía apenas o montante descentralizado, sendo omissa quanto aos rendimentos. Apesar disso, a UFPB não exigia da subconveniente a comprovação da aplicação dos recursos obtidos no mercado financeiro ou a devolução do montante.

35. A defesa de Marcelo Lopes tenta imputar as falhas a outros servidores da universidade. Como observa a unidade técnica, a alegação não procede, pois, ainda que não tenha assinado os convênios com a Funape, competia a ele, na qualidade de pró-reitor de planejamento e administração,

o controle e a avaliação dos planos, programas e projetos da universidade. Não sem razão, dentro da estrutura administrativa da citada pró-reitoria, havia a coordenação de convênios, unidade responsável pela análise das prestações de contas dos convênios.

36. Prosseguindo em sua defesa, Marcelo afirma que os recursos estão sendo cobrados da Funape, que já teria confessado a dívida e estaria ressarcindo o erário, em parcelas com a devida correção monetária e juros. Não houve a juntada de documentação comprobatória do alegado ressarcimento, razão pela qual rejeito a defesa. Em acréscimo, será proposta no acórdão determinação para que a UFPB promova, se ainda não o fez, as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores, instaurando, se preciso for, a devida tomada de contas especial e informando, por ocasião das próximas contas, as ações adotadas.

37. Passo ao exame da segunda irregularidade que macula as contas de Marcelo Lopes. Observou-se, em alguns convênios firmados pela UFPB com as suas fundações de apoio (Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão e Fundação José Américo), que parte dos recursos repassados havia sido bloqueada e sacada por ordens judiciais, em decorrência de execuções contra as fundações de apoio. A título de exemplo, no âmbito do convênio nº 177/2005, o bloqueio dos recursos ocorreu em razão de uma demanda trabalhista ajuizada por uma ex-empregada da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (Funape).

38. Nas razões de justificativa, o pró-reitor afirma não ter ocorrido qualquer omissão de sua parte. Aduz que as fundações de apoio recorrem à justiça para reaver os recursos bloqueados e que os saques efetuados por ordem judicial são glosados nas prestações de contas ou devolvidos à UFPB. A despeito disso, cabe ressaltar que o bloqueio de recursos impede a realização dos objetivos dos convênios e, por isso, era exigível do gestor conduta diversa, qual seja, ordenar a reposição imediata dos recursos por parte da conveniente. Quanto à glosa nas prestações de contas, não houve a juntada de documentação comprobatória. Por isso, rejeito a defesa.

39. Com fundamento nesses fatos, entendo que o Tribunal deve julgar irregulares as contas de Marcelo Lopes, aplicando-lhe multa.

40. Por fim, passo à análise da irregularidade atinente à ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade. Para fundamentar o achado de auditoria, a unidade técnica comparou a relação de empenhos constantes no Siafi com o acervo patrimonial da instituição e concluiu que mais de uma centena de bens adquiridos nos anos de 2006, 2007 e 2008 não estava lançado no patrimônio da universidade.

41. Ocorre que algumas despesas não foram liquidadas até o ano de 2008, sendo, por isso, incluída em restos a pagar. Dito de outro modo, a despeito da existência do empenho, os bens não foram entregues ao poder público, justificando, assim, a ausência de cadastro no acervo patrimonial. Nos demais casos, depois da fiscalização, os responsáveis corrigiram a falha, colacionando aos autos relatório de acompanhamento de atividades no sistema de acompanhamento patrimonial da universidade.

42. A unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU propõem rejeitar as razões de justificativa. Com as vênias de estilo, entendo que o saneamento posterior da irregularidade constitui motivo suficiente para acolher as razões de justificativa dos responsáveis quanto a este ponto específico.

43. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2017.

BENJAMIN ZYMLER
Relator