

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 015.837/2009-4

Natureza: Embargos de Declaração (Prestação de Contas - Exercício: 2008)

Entidade: Universidade Federal da Paraíba

Responsáveis: Antônio Borba Guimarães (160.163.354-87); Eugênio Paccelli Trigueiro Pereira (203.996.854-72); Francisco Essene e Silva (082.109.774-15); Frigorífico Arabaiana (41.218.447/0001-19); José Fernandes Pimenta Junior (086.931.104-20); João Flavio Paiva (069.846.064-20); Marcelo de Figueiredo Lopes (095.515.907-59); N. Paes de Melo Junior Comercio Eireli - Epp (05.938.234/0001-06); Rita de Cassia Souza Medeiros Guedes (141.024.554-34); Rômulo Soares Polari (003.406.424-91); Sônia Suely Araújo Pessoa (137.107.294-91)

Interessado: Universidade Federal da Paraíba (24.098.477/0001-10)

Representação legal: Fábio Vinícius Maia Trigueiro (OAB/PB 16.027), Ademar Azevedo Régis (OAB/PB 10.237), Antônio Crisanto Tavares de Melo (OAB/PB 26.682), José Bartolomeu Macedo da Rocha (OAB/PE 25.511-D), Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12250), Alberto Moreira Rodrigues (OAB/DF 12.652), Maria Adabia Alves (OAB/DF 13.363) e outros.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. EXERCÍCIO DE 2008. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES IDENTIFICADOS NO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE GESTÃO. AUDIÊNCIA E CITAÇÃO. ACATAMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. RECONHECIMENTO DE BOA FÉ DE RESPONSÁVEL. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPROPRORROGÁVEL PRAZO PARA RECOLHIMENTO DA DÍVIDA. EFETIVO RECOLHIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. AUSÊNCIA DE INCORPORAÇÃO DOS BENS MÓVEIS AO PATRIMÔNIO DA UNIVERSIDADE. OMISSÃO DE AÇÃO CORRETIVA ANTE O BLOQUEIO JUDICIAL DE RECURSOS EM CONTAS DE CONVÊNIOS. PRORROGAÇÃO IRREGULAR DE CONTRATOS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO E DE OMISSÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Rômulo Soares Polari, reitor da UFPB à época dos fatos, em desfavor do Acórdão 4793/2017-1ª Câmara, decisão por meio da qual este Tribunal julgou irregulares as contas do embargante e aplicou-lhe multa no valor de R\$ 4.000,00, esta com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

2. Transcrevo a essência do recurso apresentado:

“III — Preliminar de Mérito. Prescrição.

Com efeito, os fatos ora objeto de questionamento nessa Corte de Contas Federal ocorreram no exercício financeiro de 2008 e o Acórdão ora embargado somente foi prolatado em junho de 2017, (mais de 08 anos após o término do ano de 2008), o que demonstra, de modo incontestável, a incidência da prescrição administrativa na espécie.

Diante dessa realidade, passados mais de 08 anos entre os fatos e a primeira decisão do Tribunal, a ocorrência da prescrição da pretensão administrativa é uma realidade que deve ser acatada, principalmente pelo comprometimento do direito de defesa do Embargante.

É o que se requer.

Nessa perspectiva, a pretensão do Tribunal de Contas em eventualmente punir o Embargante está fulminada (já em 2013) pelo instituto da prescrição.

É verdade que a Lei nº 8.443/92 não regula a prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas. Contudo, conforme bem assentado por Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo Brasileiro, 32 ed., 2006: São Paulo — Malheiros, pg. 681: (transcrição de excerto doutrinário)

A prescrição que ora se argui, por se tratar de um procedimento administrativo, encontra justificativa na estabilidade das relações entre a Administração e os seus jurisdicionados. Não é crível a demora na apreciação de feitos da espécie, principalmente quando se sabe que o tempo não mais permite, o exercício do devido processo legal, na perspectiva assegurada pela Constituição Federal.

Sobre a prescrição quinquenal no âmbito dos Tribunais de Contas, destaca-se excertos do Parecer "Reconhecimento da Prescrição pelo Tribunal de Contas", da lavra do Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, Dr, Cláudio Couto Terrão (Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais — janeiro/fevereiro/março 2009v. 70— n. 1 — ano XXVII): (transcrição de trecho do citado parecer)

A conclusão do Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é no sentido de que o prazo prescricional também aplicável à seara das Cortes de contas é de 05 (cinco) anos.

Assim, extrapolado que se acha, em muito, o prazo de cinco anos desde a ocorrência dos fatos e o início da apreciação do Tribunal, requer-se o reconhecimento da prescrição no caso concreto e, conseqüentemente, o arquivamento do feito, nos termos legais.

Afirma-se, ademais, que essa compreensão acerca da prescrição já foi acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça, que decidiu que nas Tomadas de Contas em trâmite no Tribunal de Contas da União, deve prevalecer o prazo de prescrição de 05 (cinco) anos, conforme decisum que se destaca: (transcrição da ementa do Recurso Especial 1.480.350 - RS)

A referida prescrição no prazo de 05 anos, nos termos agora pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ, vem sendo reafirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, consoante se verifica dos julgados objetos dos Agravos de Instrumentos n 2 0054144-94.2016.4.01.0000/DF, de 15/09/16 e 0046928-82.2016.4.01.0000/DF, de 06.09.16.

Resta demonstrando assim, que em 2017, quando o Tribunal de Contas da União prolatou a primeira decisão de mérito nos presentes autos, já havia incidido a prescrição administrativa, de modo que todas as pretensões dessa Corte Federal estão fulminadas pelo Instituto da prescrição. É o que se requer, seja reconhecido e declarado.

IV — Acatamento das Razões de Justificativas em relação ao item (item 2.1.3.1 - ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade) para outros gestores e não para o Embargante. Contradição.

Com efeito, durante a Instrução do feito, o Ministério Público de Contas, divergindo da Secex-PB, opinou pelo julgamento da regularidade das contas, com ressalvas, da Gestora Rita de Cássia Souza Medeiros Guedes e de José Fernandes Pimenta Júnior, uma vez que entendeu que a ocorrência atribuída a eles foi a ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade, fato que na visão do Parquet, não se reveste de gravidade suficiente para macular as contas dos referidos gestores.

Vejam Senhores Ministros que a irregularidade aqui destacada é a mesma atribuída ao Embargante no item 2.1.3.1 do Acórdão Embargado, demonstrando que houve contradição na análise da mesma situação fática e jurídica em relação aos gestores da Universidade.

Com efeito, no item 9.1 do Acórdão embargado o Embargante é punido com a pena de multa por também supostamente ter incorrido na falta acima descrita (ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade), enquanto os gestores citados acima têm suas contas julgadas regulares com ressalvas, logo à frente, no item 9.6 do mesmo Acórdão embargado, nos seguintes termos: (transcrição do citado item)

Há, desta feita, clara contradição no acórdão embargado que, no ponto indicado, trata de forma diversa os gestores que se encontram na mesma situação fática e jurídica.

Requer-se, desta feita, desde logo, independentemente das contradições e omissões que serão apontadas adiante, a correção do julgado, de modo que o item 2.1.3.1 do Acórdão Embargado seja excluído das imputações dirigidas ao Embargante.

V — Outras Contradições e Omissões que maculam, data vênia, o Acórdão Embargado.

Com efeito, verifica-se a partir do acórdão embargado que a instrução administrativa não primou pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, na medida em que na decisão prolatada pela Corte de Contas, o Reitor Embargante foi penalizado com base em atribuições de responsabilidades sobre as quais não teve a oportunidade de contraditar e se defender.

Desse modo, em relação à ocorrência "Ausência de Incorporação de Bens Móveis ao Patrimônio da Universidade", o Embargante foi chamado em Audiência para apresentar razões de justificativas, e assim o fez, pelas seguintes normas ditas infringidas: arts. 83, 85, 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64. Entretanto foi julgado sob a presunção de infração aos arts. 139, 141, 145 e 147 do Decreto nº 93.872/86, sobre os quais não houve Audiência.

Já em relação ao julgamento da ocorrência "Prorrogação Irregular de Contratos Firmados com a Fundação de Apoio", não se fez o indispensável e absolutamente necessário enquadramento do caso à Luz Primordial do AC/TCU nº 7.861/10-2C, fato este extremamente desfavorável com vieses claramente determinantes das penalidades ao Reitor, circunstâncias que demonstram, como se vem afirmando, as omissões e contradições do Acórdão embargado.

Houve, também, a vinculação descabida da "Prorrogação Irregular de Contratos Firmados com a Fundação de Apoio" aos Arts. 1 2 , §§ 1 2 , e 3 2 da Lei 12.349/2010; art. 1 2 , § 2º, do Decreto 2.271/97; Acórdãos 2.731/2008- Plenário e 2.146/2011-IP-Câmara, item 9.11.13, todos estes com início de vigência posterior às datas dos referidos contratos e termos aditivos HULW-FJA e PU-FJA.

As falhas existentes no acórdão embargado foram fortemente associadas ao entendimento insuficiente da estrutura de funcionamento, aspectos operacionais, responsabilidades e competências na gestão da UFPB e, especialmente, dos seus HULW, PU, Pró-Reitoria de Administração(PRA) e Centros de Ensino (CCEN, CCA e CCHSA).

Os dirigentes desses órgãos, e não Reitor, têm funções e atribuições definidas nos Estatuto, Regimento Geral e Regimento da Reitoria que os tornam responsáveis pelas supostas irregularidades inclusas nas ocorrências "Ausência de Incorporação de Bens Móveis ao Patrimônio da Universidade" e "Prorrogação Irregular de Contratos Firmados

com a Fundação de Apoio". Não se trata aí de descentralização de poder de agir, gerir e decidir por delegação do Reitor, e sim por delegação do órgão máximo da Universidade, que é o Conselho Superior (CONSUNI), que delibera e aprova o aparato normativo da UFPB.

Com efeito, as atribuições do Reitor estão definidas no Art. 38 do Estatuto da UFPB. Não se tem aí nada parecido com os atos, ações ou omissões relacionadas com as aludidas ocorrências julgadas pelo TCU "Ausência de Incorporação de Bens Móveis ao Patrimônio da Universidade" e "Prorrogação Irregular de Contratos Firmados com a Fundação de Apoio".

1— O Minucioso trabalho realizado pela CGU que entendeu pela regularidade das ações adotadas pelo Embargante na Administração da Universidade.

Com efeito, em relação ao ano de 2008, a CGU/PB elaborou o relatório de auditoria n° 224882 com os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pela UFPB consolidado com o Hospital Universitário Lauro Wanderley. Dai resultou, à luz de minuciosas investigações, após mais de 4 meses de presença dentro da Universidade, o Certificado de Auditoria emitido pelo Chefe da CGU— Regional PB, que julgou como Regular com Ressalvas as contas auditadas do Reitor ora Embargante.

- Julgamento da Ausência de Incorporação de Bens Móveis ao Patrimônio da Universidade. Ausência de Responsabilidade do Embargante.

Inicialmente cabe destacar que, no entendimento da CGU e do TCU essas supostas impropriedades/irregularidades dizem respeito ao acompanhamento e controle administrativo, contábil e gerencial da patrimonialização institucional de bens móveis. Não há alusão a possíveis desvios de recursos ou sua má aplicação, ou qualquer dívida quanto à boa fé e à prevalência do interesse público.

Como dito acima, os levantamentos e análises básicos do Processo TC 015.837/2009-4 advêm do Relatório CGU/PB Relatório n° 224882. Ao assim proceder, esse órgão seguiu rigorosamente os princípios e mandamentos da legitimidade e legalidade dos atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas da UFPB praticados de 01jan2008 a 31dez2008.

Desse modo, com relação à ocorrência 2.1.3.1, em foco, à luz do acompanhamento cotidiano e abrangente da concepção do funcionamento da Universidade, a CGU atribuiu, corretamente, as responsabilidades pela Ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade, aos respectivos dirigentes das Unidades da UFPB onde tais fatos ocorreram:

ANTONIO JOSÉ CREÃO DUARTE, Diretor do Centro de ciências Exatas e de Natureza (CCEN), campus I João Pessoa/PB;

JOAO FLÁVIO PAIVA, Superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW);

KLEYMER JÚLIO FREIRE COELHO, Diretor do Centro de Ciências Agrárias, Campus II, Areia/PB;

ANTONIO BORBA GUIMARÃES, Prefeito Universitário;

ANTONIO EUSTÁQUIO RESENDE TRAVASSOS, Diretor do Centro (CCHS), Campus III, Bananeiras/PB;

ISAC ALMEIDA DE MEDEIROS, Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa (PRPG).

Esses dirigentes respondem sim por possíveis falhas, irregularidades, impropriedades ou omissões vinculadas à ocorrência em análise (acompanhamento e controle administrativo, contábil e gerencial da patrimonialização de bens móveis). As obrigações inerentes a esses fatos decorrem de atribuições legais e das normas dos Estatuto e Regimentos da UFPB.

A não responsabilização do Reitor, pela CGU, é plena de sentido, razão e justiça, pois os normativos legais/institucionais pertinentes não incluem nas atribuições do Reitor tais responsabilidades operacionais técnico-administrativas, no que resulta, mais uma vez, nas contrações e omissões do acórdão embargado.

Cumprе ressaltar que, quando da Audiência pela SECEX/PB, o Reitor Embargante foi chamado a apresentar razões de justificativas, e assim o fez, pelas seguintes NORMA(S) INFRINGIDA(S): arts. 83, 85, 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64.

Trazidos esses dispositivos legais ao presente caso da UFPB, não há neles vinculação às atribuições institucionais definidas para o Reitor no âmbito da administração da Universidade. (transcrição dos citados artigos)

Ocorre que, nos Relatórios de Instrução auditores Secex/PB e TCU, que analisaram as razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas em Audiência, os mesmo fatos e ditas irregularidades quanto ao registro de bens móveis da UFPB foram julgados sob a presunção das seguintes NORMA(S) INFRINGIDA(S): arts. 139, 141, 145 e 147 do Decreto n° 93.872/86.(transcrição dos citados artigos)

Entretanto, o Embargante não foi chamado a exercer o amplo direito de defesa ou prestar qualquer justificativa/esclarecimento sobre tais infrações legais aos arts. 139, 141, 145 e 147 do Decreto n° 93.872/86. No entanto, foi com base nelas que o Relatório Instrução Secex/PB fez a seguinte proposta de encaminhamento:(transcrição da proposta de encaminhamento)

Assim, além de contraditório, o Acórdão embargado também violou o princípio da ampla defesa, na medida em que não oportunizou a Embargante condições de esclarecer os fatos à luz dos normativos que vincularam o decisum recorrido, só conhecido do Embargante após o fim da instrução processual e a prolação do julgado inquinado.

Como dito alhures, no voto que substancia o acórdão embargado, Ministro Relator fez apenas menção ao Ministério Público do TCU, que dissentiu da proposta de apenação somente quanto ao julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Rita de Cássia Souza Medeiros Guedes e do Sr. José Fernandes Pimenta Júnior. Segundo o Parquet, a única ocorrência atribuída a eles foi ausência de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade, fato que, em seu juízo, não se revestia de gravidade suficiente para macular as contas desses gestores.

Esse posicionamento do MP/TCU não se baseou em qualquer instrumento legal ou norma interna da UFPB. Ora, se isso foi justo em relação aos aludidos Diretor da Divisão de Patrimônio e Diretora de Contabilidade, responsáveis diretos pela gestão e contabilização do Patrimônio da UFPB, mais sentido ainda teria em relação ao Reitor Embargante, a quem não cabem tais obrigações de fazer.

Afirma-se ainda, nesse ponto, em reforço às contradições do acórdão embargado (Ausência de Incorporação de Bens Móveis ao Patrimônio da UFPB) que a decisão prolatada tem como consequência a total inutilidade do Relatório CGU n° 224882. Nenhum dos dirigentes de órgãos considerados pela CGU como responsáveis por tais fatos foram assim ratificados pelo TCU. Como se viu, as normas legais da Lei 4.320/1964 tidas como infringidas pelo Reitor não dizem respeito às suas obrigações de fazer. Houve, assim, total desprezo às normas internas (Estatuto e Regimentos da UFPB) que disciplinam a vida acadêmico-administrativa dessa instituição, com suas atribuições de responsabilidades e competências.

Vê-se, portanto, que a manutenção da responsabilidade do Embargante nesse ponto se mostra contraditória e indevida, razão pela qual se requer, em sede infringente, seu afastamento.

- O Processo Administrativo Gestão da UFPB: Aspectos Gerais e realidades não consideradas no Acórdão embargado. Omissões.

Com a expansão da UFPB, de 2005 a 2008, a sua administração se consolidou, em 2010, como um macrop processo descentralizado de atividades, ações e decisões. A Administração Superior passou a ser composta da Reitoria, 07 Pró-Reitorias, 01 Prefeitura, 01 Biblioteca Central e 01 Núcleo de Tecnologia da Informação, 01 Hospital Universitário e 01 Procuradoria Jurídica da Advocacia Geral da União. A composição de sua Administração Setorial passou de 9 para 16 Centros de Ensino, Pesquisa e Extensão, com 65 Departamentos Acadêmicos, 100 Coordenações de Cursos de Graduação e 70 Coordenações de Programas de Pós- Graduação stricto sensu.

Os dirigentes dos órgãos da estrutura organizacional da UFPB têm poder de decisão na prática de atos e fatos acadêmicos e administrativos, nas suas áreas de competência. Nas Administração Superior e Setorial, sete órgãos são unidades gestoras.

Toda essa base operacional funciona em cinco campi universitários: dois em João Pessoa, um nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape, um na cidade de Areia e um na cidade de Bananeiras. As distâncias para o campus-sede vão até 200 km.

Há, portanto, uma vasta gama de atos praticados por dirigentes dos órgãos da administração da UFPB sobre os quais o Reitor, no âmbito das vastas e complexas responsabilidades do cargo que ocupa, não tem como exercer o acompanhamento e controle diário. Com efeito, a diversificação das ações por órgãos e a distribuição dos cinco campi no território paraibano impõem a descentralização da gestão da Universidade. Daí porque, à luz dessa base operacional efetiva da UFPB, não tem como o Reitor responder por todo e qualquer ato de uma administração norteada pela descentralização.

É da natureza acadêmico-administrativa da Universidade que quando os processos administrativos chegam ao Reitor, para fins de homologação de resultados ou ações, já estão finalizados e instruídos, inclusive nos aspectos técnicos e jurídicos. Nessa fase final, tendo em vista os trabalhos prévios e encaminhamentos dos verdadeiros responsáveis, não se pode exigir do Reitor a revisão total dos passos e ações adotados, até porque isso é impossível.

O ordenamento jurídico brasileiro admite a delegação de poderes na administração pública. Isso é recomendável, para imprimir celeridade e eficiência administrativa. Mas é evidente que tal delegação obriga as pessoas com funções delegadas a cumprirem rigorosamente os aspectos legais e normativos institucionais internos que pautam as ações e responsabilidades assumidas.

Por mais esforço que faça a pessoa do Reitor, como administrador máximo da UFPB, jamais poderá acompanhar minuciosamente todos os atos e fatos administrativos da Instituição. Faz pleno sentido atentar para esse fato, diante do interesse maior na contemporaneidade brasileira, que é o de fazer com que a administração pública se pautem, de fato, pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, transparência e eficiência. Vale a pena, por conseguinte, se dar uma maior atenção àqueles que são os responsáveis diretos por supostas irregularidades constatadas.

O Estatuto da UFPB define o elenco de atribuições conferidas ao Reitor no funcionamento da Instituição. Aí estão os limites e competências de suas responsabilidades, que, claramente, não incluem aspectos técnico administrativos operacionais típicos daqueles cujos responsáveis estão no âmbito e nas obrigações de fazer, estatutária e regimentalmente atribuídas, para os dirigentes e operadores das Pró-Reitorias e outros órgãos internos das administrações superior e setorial: (transcrição de artigos do Estatuto da UFPB) Pelo Regimento da Reitoria constata-se o imenso universo administrativo-institucional que é esse macro-órgão da Universidade. A sua composição abrange um grande número de órgãos acadêmicos e administrativos: I-Gabinete do Reitor; II-Assessorias Especiais; III- Órgãos auxiliares de direção superior (Pró-Reitorias e Vice-

Reitoria); IV-Superintendência de Recursos Humanos; V- Prefeitura Universitária e VI-Órgãos Suplementares.

A Reitoria da UFPB é, portanto, um sistema institucional com distribuição de atribuições, obrigações e responsabilidades para muitos órgãos acadêmico-administrativos complexos. Não há, portanto, como confundir-la com a pessoa do dirigente institucional denominado Reitor, que tem suas atribuições definidas no Estatuto. Principalmente quando se pretende atribuir a estas responsabilidades que são regimentalmente estabelecidas a determinados órgãos da Reitoria e seus dirigentes.

O Regimento da Reitoria define os aspectos técnicos e operacionais que constituem obrigações das Pró-Reitorias e outros órgãos. Destacam-se, abaixo, algumas dessas determinações regimentais à Pró-Reitoria de Administração: (transcrição de alguns artigos do Regimento da Reitoria)

A esse respeito, o Regimento da Reitoria define de modo claro as atribuições e competências para dois órgãos da Pró-Reitoria de Administração: o Departamento de Contabilidade e Finanças (Departamento de Contabilidade) e Departamento de Administração (Divisão de Patrimônio): (transcrição de alguns artigos do Regimento da Reitoria)

Como se vem afirmando, o Embargante não tinha qualquer atribuição a cumprir, com relação à ausência incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade, em análise. Os procedimentos e tarefas que se faziam necessários são obrigações criadas pelos normativos internos da UFPB para outras instâncias operacionais. Os dirigentes e operadores dos órgãos da Universidade aí envolvidos são dotados das necessárias atribuições institucionais e competência técnica, e respondem pelos correlatos atos e fatos administrativos.

Como foi aqui demonstrado, a aludida incorporação patrimonial de bens móveis e sua contabilização são obrigações determinadas pelos Estatuto e Regimentos da UFPB à Divisão de Patrimônio e à Divisão de Contabilidade. Foi também definido nesses marcos normativos que cabe à Pró-Reitoria de Administração supervisionar o exercício dessas atribuições conferidas a essas duas Divisões e seus Diretores.

É importante ressaltar que, no caso concreto em análise, os cinco órgãos da UFPB nos quais a CGU constatou ausências de incorporação de bens móveis ao patrimônio da Universidade, três são Centros de Ensino (CCEN, CCA e CCHSA), além da Prefeitura Universitária e da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. Todos esses órgãos são unidades gestoras com ampla capacidade de decidir e fazer no âmbito da execução orçamentária da instituição e suas atividades integradas à administração geral e movimentação patrimonial. Mas é evidente que os seus dirigentes respondem pelo que fazem ou deixam de fazer.

O Estatuto da UFPB determina a quem cabe administrar os Centros de Ensino da Universidade. Vejam-se, a esse respeito, os seus dispositivos normativos abaixo: (transcrição de alguns artigos)

Como se vê, a luz da boa fundamentação legal e administrativo-institucional apresentada, não compete ao Reitor da UFPB, no âmbito das complexas e demasiadas responsabilidades que detém no cargo que ocupa, afetar-se do controle diário de questões cujos responsáveis já estão claramente determinados nos Estatuto, Regimento Geral e outros da Instituição. Com efeito, as atribuições vinculadas à estrutura da direção acadêmico-administrativa da Universidade, pela sua grande diversificação, dimensão e complexidade, e a existência de vários campi no território do Estado, estão há muitos anos descentralizadas, ou seja, delegadas a outros dirigentes da Universidade. Este é o caso da gestão, da incorporação e contabilização de bens móveis.

É imperioso considerar os limites legais e razoáveis da responsabilização. O Reitor da UFPB não tem como exercer o controle diário da imensa gama de ações, atos e fatos praticados no desenrolar da vida acadêmico administrativa da Instituição. Trata-se de um macroprocesso operacionalizado espacial e administrativamente descentralizado em cinco campi, com distância de até 200 km. Exigir tal capacidade do Reitor é injusto e desumano, pois só faria sentido a alguém com o dom da onipresença.

Concretamente, concebido no âmbito das possibilidades humanas, o exercício do cargo de Reitor não significa que ele seja o responsável por todos os processos, ações e decisões adotadas na seara administrativa da Universidade.

Dai porque, não lhe cabe responder objetivamente por todas as ocorrências administrativas, o que seria impor uma espécie de responsabilidade objetiva para quaisquer males existentes ou identificados no dia a dia da Universidade.

O Reitor está inteiramente preso ao enunciado do texto legal, com destaque à forma como se distribui na UFPB o poder hierárquico por funções e níveis administrativos. Há nessa estrutura organizacional e de gestão, as necessárias e indispensáveis delegações aos dirigentes setoriais e chefias, com as responsabilidades inerentes pelas tarefas, ações, atos, decisões e funções exercidas e praticados.

É preciso entender que, na UFPB, a descentralização e delegação de responsabilidade, ações, atividades, funções e atribuições administrativas, que fazem sentido no presente Processo, independem de ato do poder discricionário do Reitor. De fato e de direito, trata-se de determinações inclusas nos Estatuto, Regimento Geral, Regimento da Reitoria e outros internos, todos aprovados com deliberação do Conselho Universitário-CONSUNI, que é o órgão deliberativo máximo da Universidade.

O Reitor da UFPB não é o delegante das delegações que são preestabelecidas nos normativos impostos pelo CONSUNI. Desse modo, não lhe cabe responder por possíveis irregularidades praticadas pelos dirigentes, gestores e outros no exercício das atribuições, funções, etc, assim delegadas.

Afinal, o Reitor tem atribuições administrativas e gestoras definidas nos Estatuto e Regimentos da UFPB, assim como os Pró-Reitores, Diretores, Chefes, etc., ao atuarem como delegados de delegações do CONSUNI. É imperioso que em todos os atos e ações daí decorrentes sejam de responsabilidade total e exclusiva de seus titulares, sob pena de se desatender ao objetivo real do instituto da delegação de competência, que é oferecer maior rapidez e eficiência às decisões e ações.

No caso em análise, tudo que se pretende atribuir ao Ex-Reitor, ora Embargante diz respeito às ações e tarefas já definidas nos marcos normativos da Universidade com responsabilidades a outros dirigentes. Trata-se de pretensão profundamente injusta e que não encontra guarida na realidade dos autos.

Como se vê, as alegadas responsabilidades atribuídas ao Ex-Reitor da UFPB para julgar como irregulares as suas contas do exercício de 2008 apresentam-se contraditórias e omissas, quando confrontadas com a própria realidade do processo. Na verdade, os presentes autos não apontam irregularidade gerada pela ação ou atuação direta, exclusiva ou quiçá subsidiária do Embargante. Nessa linha, o que se fez foram juízos de responsabilidade objetiva só pelo fato do exercício do cargo de Reitor da UFPB.

Há, portanto, e salta aos olhos, a pretensão de se aplicar normas de caráter restritivo a direitos fundamentais, mas com total desprezo à exigência constitucional do princípio da taxatividade (ou do mandato de certeza). Não houve o necessário nexo de causalidade entre os fatos inquinados e a ação ou omissão (culpa ou dolo) do Ex-Reitor apontado como responsável.

2 Julgamento da Prorrogação Irregular de Contratos Firmados com a Fundação de Apoio.

Nas análises e Instrução do Processo, no âmbito da SECEX/PB e do TCU, foi atribuída ao Reitor da UFPB corresponsabilidade, com pedido de Audiência, sobre: 2.1.4.) 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, bem como para a prestação de serviços no Restaurante Universitário (item 6.1.2.2 do Relatório 224882-CGU —fls. 57-75-p5 e 2-p6 do processo eletrônico TC 015.837/2009-4).

A partir dessa concepção, o Ex-Reitor da UFPB foi chamado em Audiência para apresentar razões de justificativas sobre as seguintes possíveis ilegalidades:

NORMA(S) INFRINGIDA(S): arts. 1 2, §§ 2, e 32 da Lei 12.349/2010; art. 1 2, § 2º, do Decreto 2.271/97; Acórdãos 2.731/2008-Plenário e 2.146/2011-1 2 Câmara, item 9.11.13

Essa ocorrência expressa no item 6.1.2.2 do Relatório 224882-CGU envolve, pelo menos, três aspectos essenciais:

Os contratos n° 01/2002, 01/2003, 01/2008 e 06/2008, os Termos Aditivos Emergenciais n 2' 02/2008 e 13/2008, firmados pelo Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW) e a Fundação José Américo (FJA), e os Contratos nOS 02/2003, 07/2008 e 033/2008, entre a Prefeitura Universitária(PU) e a FJA;

Os dirigentes responsáveis pela celebração desses contratos, suas alterações, no tempo, gestão de suas execuções e as implicações legais administrativas decorrentes;

A consistência legal do objeto desses contratos, que visa à alocação de mão de obra às atividades do HULW e PU da UFPB, à luz das Leis e Acórdãos do TCU pertinentes.

O Contrato HULW-FJA n° 01/2002, de 01.01.2002, teve cinco aditivos, com base nos Art. 57, incisos II e VI § 4 2 , da Lei n 2 8.666/93, estendendo seu prazo de execução até 31.12.2007. Depois, com base no Art. 24, Inciso VI, Lei 8.666/93, houve os contratos emergenciais HULW-FJA n° 01/2008, 02/01/2008, e n° 06/2008, 01.07.2008, que tiveram o mesmo objeto.

O Contrato HULW-FJA n° 01/2003, de 01.01.2003, teve quatro Termos Aditivos, com base nos Art. 57, inciso II do art. 57 da Lei n 2 8.666/93, estendendo o seu prazo de execução até 31.12.2007. Depois, com base no Art. 24, Inciso VI, Lei 8.666/93, houve os Termos Aditivos emergenciais HULW-FJA n° 02/2008, 01/01/2008, e n° 13/2008, 01.07.2008, com o mesmo objeto.

O Contrato PU-FJA n° 02/2002, de 17.04.2002, teve seis termos aditivos, com base nos Art. 57, incisos II e VI § 4 2, da Lei n 2 8.666/93, estendendo seu prazo de execução até 16.04.2008. Depois, com base no Art. 24, Inciso VI, Lei 8.666/93, houve os Contratos Emergenciais PU-FJA n° 5 007/2008, 17.04.2008, 033/2008, 17.10.2008, que tiveram o mesmo objeto.

- Contratos Hospital Universitário com a Fundação José Américo

Os contratos HULW-FJA nos 01/2002 e 01/2003 foram firmados para contratação terceirizada de profissionais das atividades meio e fim (serviço de saúde e serviços de higienização, produção e distribuição de refeições, apoio administrativo e manutenção). O superintendente do HULW (UG 153071), à época, o Sr. João Flávio Paiva (069.846.064-20), foi quem assinou e gerenciou esses contratos.

O Caso em Análise à Luz Primordial do ACP -CU n° 7.861/10-2C

Esse Acórdão trata do monitoramento, determinado pelo Acórdão n 2 7.506/2010-2 2 C, do cumprimento do subitem 1.1.1 do Acórdão n 2 1.796/2004 TCU — 2 Câmara (Relação n 2 62/2004, Gabinete Ministro Guilherme Palmeira) prolatado por ocasião da apreciação do TC 004.490/2004-0, relativo à representação considerada procedente, que determinou à Universidade Federal da Paraíba — UFPB que, in verbis: (transcrição do item 1.1.1. do aludido acórdão)

Mas, à luz dos seus fundamentos e decisões, o AC/TCU nº 7.861/10- 2C deliberou sobre os problemas relacionados com a insuficiência crônica, de longa data, do quadro de pessoal do HULW/UFPB, conforme constam dos Acórdãos TCU nº 1.520/2006 — Plenário, TCU nº 2.731/2008 e TCU nº 2.146/2011 - 1ª Câmara, item 9.11.13. O voto do Ministro Relator, ratificado pela 2ª Câmara, considerou que não houve descumprimento da determinação do monitoramento da recomposição dos servidores permanentes desse Hospital Universitário, eis que somente havendo concurso era que se poderia exigir a substituição dos terceirizados.

Nesse sentido, o AC nº 7.861/10-2C foi um primor de sensatez, bom senso e aplicação correta da Lei, devidamente contextualizada, sem as amarras do formalismo exacerbado, diante de forças determinantes intransponíveis. Ver abaixo os elementos norteadores desse Acórdão: (transcrição de trechos do voto)

- O Caso em Análise à Luz do TCU, Lei 12.349/2010 e Dec. 2.271/97

Ora, em 2008 esse era o quadro real que, desde o início do reitorado do Embargante (07.11.2004), levava os dirigentes de HULW contratar servidores celetistas terceirizados, para assegurar o funcionamento minimamente razoável das atividades meio e fim, no ensino, pesquisa, extensão e prestação de serviços médico-hospitalares à população da Paraíba. Esse tipo de solução, como se constata no AC 7.861/2010 e suas referências ao AC 2813/2009-P, era operacionalizada através de contratos com as Fundações de Apoio da UFPB e foi assim acatada como condição sem a qual se inviabilizaria o funcionamento do Hospital.

Foi com base nessa linha de solução singular legal e historicamente determinada que, de novembro/2004 a dezembro/2008, o Hospital Universitário Lauro Wanderley deu continuidade à contratação dos serviços objeto dos Contratos HULW-FJA 01/2001 e 02/2003. Isso foi feito através de Termos Aditivos e Contratos Emergenciais. Manteve-se, portanto, a base solucionadora considerada nos AC 7.861/2010 e AC 2813/2009-P, quanto ao objeto contratual e à Fundação de Apoio à UFPB, de longa data contratada para tal prestação de serviços.

Vê-se, assim, que, à luz da competente jurisprudência do TCU, não houve infringência legal, em relação aos aludidos Contratos e Termos aditivos HULW-FJA. Um tanto mais tendo em vista o robusto amparo específico que encontram nos AC 7.861/2010-2C e AC 2813/2009-P.

Não é razoável, também, afirmar que os Contratos e Termos Aditivos HULW-FJA em análise infringiram os Arts. 1º 9, §§ 19 e 32 da Lei 12.349/2010 e Art. 1º 2, § 2º, do Decreto 2.271/97. O primeiro artigo passou a proibir o objeto desses contratos nas relações das Universidades Federais com suas Fundações de Apoio.

O segundo proíbe, na Administração Pública Federal, a execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Ora, os Arts. 1º 2, §§ 12 e 32 da Lei 12.349 datam de 15.12.2010, enquanto os referidos Contratos HULW e seus Termos Aditivos foram celebrados de 01.01.2002 a 01.07.2008. Nesse período, esse comando legal era dado pela Lei nº 8.958/94 e pelo Decreto nº 5.205/2004, que só passaram a ter aquela nova redação fortemente restritiva, sobre o objeto desses instrumentos contratuais, na Lei 12.349/10.

No que se refere ao Art. 1º 2, § 2º, do Decreto 2.271/97, é razoável afirmar que os aludidos Contratos e Termos Aditivos HULW-FJA se enquadram na regra de exceção contida nesse dispositivo legal: salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. É evidente que isso é o que acontece, no presente caso, em relação ao AC 7.861/2010-2C, que trata da

contratação de pessoal celetista terceirizado para as atividades meio e fim do HULW/UFPB, nos anos 2004-2010.

Merece ser destacado que, em relação aos aludidos Contratos e Termos Aditivos HULW-FJA, não há alusão a possíveis desvios de recursos ou sua má aplicação, má fé ou contrariedade ao interesse público. Isso é o que se constata em todos os procedimentos da CGU e do TCU, no âmbito do Processo TC n 2 015837/2009.

Vê-se, portanto, que também sob esse prisma, o r. acórdão embargado se mostra contraditório e omissivo, devendo ser reavaliado em sede infringente, como se espera.

- Contratos da Prefeitura Universitária com a Fundação José Américo

Os Contratos PU-FJA n°s 02/2002, seus Termos Aditivos e os Contratos Emergenciais PU-FJA n° 007/2008 e 033/2008 foram firmados para contratação terceirizada de profissionais para prestação dos serviços de produção, higienização e distribuição de refeições nos restaurantes universitários. Esses instrumentos foram celebrados e gerenciados pela Prefeitura Universitária (UG 153066), cujo prefeito à época, era o Sr. Antônio Borba Guimarães (160.163.354-87).

O Contrato PU-FJA n° 02/2002, de 17.04.2002, teve seis Termos Aditivos, com base nos Art. 57, incisos II e VI § 42, da Lei n 9 8.666/93, estendendo o seu prazo de execução até 16.04.2008. Depois, com base no Art. 24, Inciso VI, Lei 8.666/93, houve os Contratos Emergenciais PU-FJA n°s 007/2008, 17.04.2008, e 033/2008, 17.10.2008, que tiveram o mesmo objeto.

Na Audiência ao TCU, este Embargante foi chamado a se pronunciar sobre esses Contratos PU-FJA e seus Termos Aditivos, sob a suposição das seguintes possíveis normas infringidas: arts. 12, §§ 1 2, e 32 da Lei 12.349/2010; art. 1 2, § 2º, do Decreto 2.271/97; Acórdãos 2.731/2008 — Plenário e 2.146/2011- 1 Câmara, item 9.11.13.

O AC TCU 2.731/2008—Plenário foi promulgado em 26.11.2008. Os contratos PU/FJA 02/2002, seus Termos Aditivos e Contratos Emergenciais PU/FJA n°s 007/2008 e 033/2008 foram celebrados de 17.04.2002 a 17.10.2008.

Não podiam, portanto, ter infringido o aludido AC/TCU, que passou a vigorar em data posterior, com o seguinte Sumário: (transcrição do sumário)

O AC TCU 2.146/2011-P Câmara foi aprovado na Sessão do TCU de 05.04.2011, não podendo, assim, ter sido infringido pelos aludidos contratos PUFJA, que são, como se viu, de datas muito anteriores. O seu item 9.11.13 recomendou à UFPB evitar a reincidência injustificada da impropriedade abaixo, sob pena de ensejar a imposição de sanções aos responsáveis: (transcrição de trecho da deliberação)

Cabe ressaltar que esse AC TCU 2.146/2011-1R Câmara havia julgado as contas deste então Reitor da UFPB, exercício de 2005, como Irregulares, com aplicação de multa. Mas essa decisão foi reconsiderada pelo Acórdão n° 824/2015-TCU-2C, corrigindo para aprovação como Regular com Ressalvas as referidas contas.

No que se refere às Leis ditas infringidas, cumpre ressaltar que os contratos em análise tiveram por objeto a prestação de serviços de produção, higienização e distribuição de refeições nos restaurantes universitários, para atividades passíveis de execução indireta, que não se incluem na área de competência da UFPB. Os servidores celetistas, assim terceirizados, referem-se a cargos extintos, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal da instituição. À luz dessa característica da contratação/terceirização de mão de obra que constituiu o objeto dos contratos PU-FJA, não houve infringência aos Art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/97.

Os Arts. 19, §§ 1 9 e 39 da Lei 12.349/2010 claramente não podiam ter sido infringidos pelos referidos Contratos PU-FJA e seus Termos Aditivos, que datam 17.04.2002 a 17.10.2008. Nesse período, a base legal pertinente era dada pela Lei n 9 8.958/94 e pelo

Decreto n 9 5.205/2004, que só adquiriram a sua nova redação fortemente restritiva naquela Lei.

Reitera-se, nessa perspectiva, as contradições do r. acórdão embargado.

- A Responsabilização em Relação aos Contratos PU/FJA

É equivocado qualquer entendimento que proponha responsabilizar o Reitor, uma vez que tais contratos resultaram de ações e atos administrativos sem qualquer participação desse dirigente da UFPB. É fartamente visível no item 6.1.2.2 do Relatório 224882-CGU que todo o processo de contratação de referência e o seu suporte técnico, administrativo e legal pertinente foram elaborados e ocorreram no âmbito da Prefeitura Universitária sob o comando e coordenação do seu Prefeito.

Não havia atribuição legal, estatutária ou regimental a ser cumprida pelo Reitor, na celebração, prorrogação e gerência dos Contratos PU-FJA 02/2002, 06/2008 e 033/2008. Pois todos os procedimentos e tarefas que se fizeram necessários integram as obrigações e competências normais da Unidade Gestora (UG) 153066 Prefeitura Universitária. O titular dessa Unidade é o Prefeito Universitário, que é o seu ordenador de despesas. Não por acaso, esse dirigente foi o único que prestou os esclarecimentos e justificativas demandados pela Auditoria CGU, quando das constatações em análise.

Os contratos foram firmados e gerenciados pela Prefeitura Universitária. Sem a execução do seu objeto, a prestação de serviços de produção, higienização e distribuição de refeições nos restaurantes universitários, a Prefeitura não teria como cumprir o papel que lhe cabe no atendimento das necessidades da comunidade acadêmico-administrativa da Universidade.

Na contratação desses serviços, a PU, enquanto Unidade Gestora, sob as ações do Prefeito, dispunha e usou a sua plena capacidade administrativa-institucional de decidir e fazer. Mas, no caso concreto dos Contratos PU-FJA em consideração, esse protagonismo exclusivo da PU e seu titular inevitavelmente os leva à correspondente responsabilização, se houver, o que se admite apenas para argumentar, pelo que fizeram ou deixaram de fazer.

Uma análise crítica dialética dos autos do Processo TC n 2 015837/2009, com ênfase nos conteúdos das peças do TCU/SECEX/PB e CGU interligados aos Contratos PU-FJA 02/2002, 06/2008 e 033/2008, chega necessariamente às seguintes conclusões:

a terceirização da mão de obra de referência foi necessária e indispensável, não configurando irregularidade em si. Porém, pesou sobre ela, a contratação com fundação de apoio como ato presumidamente irregular;

essa presunção não procede, pois como foi aqui demonstrado os arts. 1 2, §§ 1 2, e 3 2 da Lei 12.349/2010; art. 1 2, § 2º, do Decreto 2.271/97;

Acórdãos 2.731/2008 — Plenário e 2.146/2011 — 1 2 Câmara, item 9.11.13 não foram infringidos;

a Procuradoria Federal da UFPB pronunciou-se favoravelmente em relação Contrato n 2 02/2002 e todos os termos aditivos que prorrogaram a sua vigência;

em todos os procedimentos da CGU e do TCU, em relação a esses contratos e seus termos aditivos, não há alusão a possíveis desvios de recursos ou sua má aplicação, má fé ou contrariedade ao interesse público;

o Restaurante Universitário realizou em 2009 a licitação para a contratação da prestação de serviços de produção, higienização e distribuição de refeições nos restaurantes universitários.

Desse modo, constata-se que há uma competente fundamentação legal, administrativa e institucional favorável à referida contratação de mão de obra terceirizada para o Restaurante Universitário da UFPB, através da FJA (fundação de apoio). Até porque se

alguma dívida restasse quanto a sua regularidade, houve o pleno saneamento duradouro com a realização de licitação pela PU, em 2009, para a aquisição desse serviço.

VI — Inexistência de prejuízos à Universidade durante a gestão do Embargante — Inaplicabilidade da pena de multa.

A jurisprudência dessa Corte é firme no sentido da vedação de aplicação da pena de multa no caso de inexistir prejuízo, dano ou conduta dolosa.

Nesse sentido, tem-se o Acórdão 407/2004, onde a Corte reconheceu o erro formal e a desnecessidade de aplicação de multa, verbis: (transcrição de trechos do voto da referida deliberação)

Trata-se de hipótese plenamente aplicável ao caso vertente.

VII - Da ausência de má-fé nas ações do Embargante.

Afirma-se, de outro ângulo, que todas as ações do Embargante sempre foram pautadas pela boa-fé e pela busca do atendimento ao interesse público. Exclusivamente isso.

É extrema de dúvidas, por outro lado, que as propaladas ações irregulares, que não existiram, não trouxeram qualquer prejuízo para a UFPB ou para o erário. Tratam-se, quando muito, de falhas meramente formais, que se admite apenas para argumentar.

Nesse sentido, a Corte tem se posicionado: (transcrição de trechos do Acórdão 48/2001 — Plenário e 149/1998 - Primeira Câmara)

Reitera-se, portanto, que o Embargante não foi responsável por quaisquer irregularidades passíveis de sanção ou reprimenda pelo Tribunal.

Mesmo que se admitisse a existência de tais impropriedades, o fato é que elas não têm a potencialidade fundamentar a pena de multa, notadamente no patamar aplicado.

VIII — Necessidade de Uniformização das decisões e da Jurisprudência da Corte, em situações análogas. Contradição.

Com efeito, recentemente nos autos da TC 015.578/2006-6, em relação às contas da UFPB — exercício de 2005, em que se imputava diversas responsabilidades ao Reitor (o ora Embargante), a Corte entendeu que o Administrador maior da Instituição não deveria ser responsabilizado pelos atos perpetrados por terceiros.

Nesse sentido, destacam-se trechos do Acórdão ali prolatado: (transcrição de trechos do voto e do Acórdão 824/2015-2ª Câmara)

Ora, nos presentes autos discute-se, em sintonia com o Acórdão paradigma, exatamente sobre questões administrativas ocorridas no dia a dia da Universidade (e principalmente no caso no Hospital Universitário) e sobre as quais não tinha o Reitor qualquer influência ou participação, de modo que se deve deferir o mesmo tratamento jurídico administrativo do acórdão acima destacado, com a aprovação das contas, ainda que com ressalvas.

(...)

X - Do pedido.

Face ao exposto requer o Embargante o acolhimento e provimento dos presentes Embargos de Declaração para, mediante a concessão de efeitos infringentes ao julgado, reformar o Acórdão embargado para julgar regulares as suas contas, ainda que com ressalvas, afastando-se, conseqüentemente, a multa aplicada."

3. O recurso foi protocolado no dia 2 de outubro de 2017. O embargante foi notificado da deliberação no dia 22/9/2017.

É o relatório.