

VOTO

Trata-se de processo de contas anuais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Minas Gerais, relativas ao exercício de 2014.

2. Após primeira instrução dos autos, foi promovida a audiência dos reitores e pró-reitores de planejamento e gestão e de recursos humanos em exercício no ano de 2014, e a oitiva da Universidade Federal de Juiz de Fora, em razão das seguintes irregularidades:

2.1. Aquisição do terreno anexo ao Hospital Universitário sem demonstração suficiente da adequação do preço praticado às condições de mercado;

2.2. Permanência de servidor nomeado Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais com registro irregular no cadastro funcional;

2.3. Descumprimento do regime de dedicação exclusiva por docentes da UFJF que integram o quadro societário de sociedades privadas na qualidade de sócios-administradores (37 docentes) ou empresários individuais (5 docentes) e de 40 professores da Faculdade de Medicina da UFJF, em regime de dedicação exclusiva (DE), que possuíam outros vínculos laborais;

2.4. Concessão e respectivo pagamento irregular do adicional de insalubridade;

2.5. Adoção generalizada e não justificada da jornada de trabalho de seis horas diárias/30 horas semanais; e

2.6. Descumprimento de determinações do TCU, expedidas mediante os Acórdãos 2.681/2011-Plenário, 8.886/2012-1ª Câmara e 6.080/2013-2ª Câmara, sem justificativas suficientes.

3. Em decorrência da análise das razões de justificativas apresentadas, a instrução ofertada pela Secex-MG propõe julgar irregulares as contas do reitor e do pró-reitor em razão das falhas atinentes à aquisição do terreno, aplicando-lhes multa; julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis ouvidos em audiência, bem como expedir determinações e recomendações à universidade com vistas à correção das demais ocorrências examinadas.

4. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Marinus Marsico, por sua vez, discordou pontualmente quanto à responsabilização do pró-reitor pelas falhas atinentes à aquisição do terreno. Em sua visão, o reitor Henrique Duque seria responsável pela condução do processo de compra, ao passo que as ações do pró-reitor Alexandre Zanini teriam tido natureza instrutiva, sem o condão de motivar o julgamento de seus atos de gestão pela irregularidade.

5. Acolho as análises realizadas pela unidade instrutora e adoto seus argumentos como minhas razões de decidir, com o ajuste sugerido pelo douto procurador no sentido de afastar a responsabilidade do pró-reitor da Universidade, sem prejuízo dos argumentos que teço a seguir, em especial para comentar os argumentos apresentados pelo responsável a título de novos elementos, juntados após a análise da Secex-MG (peça 119).

6. **A ocorrência 2.1 supra**, que motivou a proposta de julgamento das contas destes dois responsáveis pela irregularidade, consistiu na negociação para aquisição de um terreno anexo ao Hospital Universitário pertencente à entidade Pequena Obra da Divina Providência, que solicitou inicialmente o valor de R\$ 2.218.500,00 pela área de 14.500m². O ex-Reitor solicitou à Caixa Econômica Federal uma avaliação do imóvel e pediu que essa avaliação considerasse o terreno como se já nivelado estivesse, ainda que o preço solicitado pela vendedora não incluísse serviços de terraplanagem.

7. Os técnicos responsáveis pela avaliação, adotando a premissa indicada pelo gestor (terreno nivelado), apuraram um valor de mercado de R\$ 2.012.000,00, portanto, inferior ao valor proposto pela vendedora, e identificaram área de 15.737m², superior à metragem considerada na negociação, de

14.500m², o que apontou para um possível sobrepreço e levou à decisão de não autorizar o pagamento.

8. Constata-se que a negociação em tela, de fato, não se revestiu da devida formalidade legal, tendo tratado informalmente condições hipotéticas que afetariam o preço da operação, com possível prejuízo financeiro à universidade, embora o pagamento tenha sido interrompido assim que constatada a possibilidade de sobrepreço.

9. Em primeiro lugar, não assiste razão ao ex-reitor em sua argumentação de que a irregularidade não teria se configurado porque não houve prejuízo à UFJF, já que a aquisição do terreno não se completou. Irregularidades sujeitas à atuação deste Tribunal não se restringem apenas a prejuízos financeiros ao erário. O controle externo a cargo do TCU abrange a fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, da União e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, por força do art. 70 da Carta Magna, assim como do art. 1º, § 1º da Lei 8.443/1992, podendo aplicar aos responsáveis por atos de gestão ilegítimos a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, no caso de contas julgadas irregulares de que não resulte débito. Portanto, tal argumento não pode ser acolhido.

10. Segundo afirma o então reitor, a escolha do referido imóvel se deu em função de sua especificidade, sendo o único terreno privado nos limites do hospital universitário que permitiria a expansão do complexo acadêmico-hospitalar. As tratativas com a proprietária teriam sido conduzidas por meio da Pró-Reitoria de Planejamento de Gestão, em devido processo administrativo, e, ao tomar conhecimento das impropriedades e da possibilidade de prejuízo ao erário em função da divergência de área, referendou a decisão de Alexandre Zanini no sentido de não efetivar a liquidação do empenho correspondente.

11. O responsável também esclareceu que a solicitação para que se fizesse a avaliação do terreno considerando, hipoteticamente, como se já nivelado estivesse, foi motivada pela oferta do proprietário do terreno vizinho que, possuindo excesso de terra em seu imóvel, decorrente da terraplenagem realizada em sua propriedade, manifestou interesse em realizar o aterramento no lote a ser adquirido pela universidade, gratuitamente, ao invés de ter que despejar seu excedente em aterros sanitários distantes, que implicaria para si custos consideravelmente maiores. Esta oferta foi comprovada pelo ex-reitor mediante declaração do referido vizinho (peça 109, p. 36), cuja firma foi reconhecida pelo 4º Ofício de Notas de Juiz de Fora. Reputo que há suficiente grau de razoabilidade e credibilidade na explicação fornecida, todavia, não se justifica a informalidade e a falta de transparência conferida a essa negociação, que visava à aquisição de um terreno por instituição pública envolvendo valores milionários.

12. Quanto à diferença no tamanho do imóvel, o então reitor informa que a área pretendida pela universidade (15.737m²) baseou-se no laudo de avaliação da Caixa Econômica Federal, o qual, verifco nos autos, foi realizado com base nas plantas fornecidas pela entidade proprietária. Assim, apenas tomou conhecimento que a área que a entidade pretendia vender era menor, medindo 14.500m², quando foi lavrada a escritura pública, momento em que adotou as medidas competentes para proteger o patrimônio da UFJF. Mais uma vez, percebe-se a falta de cuidado e a informalidade conferidas à negociação em tela.

13. Ademais, argumenta que a diferença encontrada é inferior a 1/20 (um vinte avos) da área efetivamente medida, o que configura ausência de má-fé de acordo com o Código Civil, art. 500 e parágrafo primeiro:

Art. 500. Se, na venda de um imóvel, se estipular o preço por medida de extensão, ou se determinar a respectiva área, e esta não corresponder, em qualquer dos casos, às dimensões dadas, o comprador terá o direito de exigir o complemento da área, e, não sendo isso possível, o de reclamar a resolução do contrato ou abatimento proporcional ao preço.

§ 1º Presume-se que a referência às dimensões foi simplesmente enunciativa, quando a diferença

encontrada não exceder de um vigésimo da área total enunciada, ressalvado ao comprador o direito de provar que, em tais circunstâncias, não teria realizado o negócio.

§ 2º Se em vez de falta houver excesso, e o vendedor provar que tinha motivos para ignorar a medida exata da área vendida, caberá ao comprador, à sua escolha, completar o valor correspondente ao preço ou devolver o excesso.

§ 3º Não haverá complemento de área, nem devolução de excesso, se o imóvel for vendido como coisa certa e discriminada, tendo sido apenas enunciativa a referência às suas dimensões, ainda que não conste, de modo expresse, ter sido a venda *ad corpus*.

14. Embora o caso se enquadre nessa previsão legal, que permite reclamar o abatimento proporcional da diferença de área no preço estipulado, a diferença, ainda que pequena, não fez com que o ex-reitor insistisse na compra, mesmo sendo um terreno contíguo ao hospital universitário e propício para as obras de expansão desejadas. O gestor desistiu da compra e, ao final, a questão foi judicializada entre as partes, tendo sido proferida sentença em 3 de março de 2017, pelo Juiz da 4ª Vara Federal de Juiz de Fora, que afastou o pedido de danos materiais e indeferiu a devolução dos valores pagos pela vendedora do imóvel a título de emolumentos, absolvendo a UFJF de eventual responsabilização civil (Processo 0015609-13.2014.4.01.3801). Houve interposição de recurso, estando o processo em análise na segunda instância.

15. Assim, consoante alegado pelo próprio responsável, a compra do terreno apresentava um possível sobrepreço e, embora não tenha se consolidado um prejuízo efetivo para os cofres públicos, o que só vai se confirmar ao final do processo judicial, gerou prejuízos de ordem prática para a universidade, em razão dos esforços de trabalho promovidos na negociação, no cancelamento da compra e na defesa judicial, além de não ter alcançado o resultado esperado, que era construir uma nova edificação para o hospital universitário.

16. Portanto, cabe julgar irregulares as contas do ex-reitor, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

17. **No que tange à ocorrência 2.2**, situação irregular do servidor Sebastião Helvécio Ramos de Castro, observa-se que inexistiu prejuízo financeiro, uma vez que o mesmo não recebeu vencimentos durante todo o período questionado. Além disso, na gestão sob exame, foram adotadas as medidas cabíveis para normalizar sua situação funcional, tendo sido o ex-servidor notificado para que optasse pela exoneração ou retorno ao trabalho, sob pena de ser submetido a um Processo Administrativo Disciplinar que poderia resultar em sua exoneração por abandono de função (peças 90, p. 14-53, e 91, p. 1-33).

18. Diante disso e, consoante ressaltado na instrução da Secex-MG, considerando que a matéria situa-se no âmbito do exercício do controle disciplinar já exercido no caso em exame, deixo de adotar outras medidas atinentes a esta ocorrência.

19. **No que pertine à ocorrência 2.5**, adoção ilegal de jornada de trabalho generalizada de seis horas diárias e carga de 30 horas semanais para os servidores técnico-administrativos em educação, anuo integralmente à análise realizada pela unidade instrutora, que acolheu as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, sem prejuízo de propor determinação corretiva para o problema.

20. Destaco apenas que, embora reconheça que medidas inovadoras muitas vezes podem ser adotadas no âmbito de uma instituição como estratégia motivacional na gestão de pessoas, e que não se pode desconsiderar a autonomia universitária, tais medidas não podem extrapolar os limites da lei.

21. A questão da jornada reduzida de trabalho foi objeto de manifestação do Ministério do Planejamento e Gestão, mediante a Nota Técnica 150 - CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 31/5/2012, que aduziu que a adoção generalizada da jornada de trabalho de 6 horas diárias distorceu a faculdade conferida pelo art. 3º do Decreto 1.590/1995, haja vista que a flexibilização da jornada é um instituto

de exceção e fora tratada como regra no caso prático.

22. No caso da UFJF, a flexibilização da jornada foi instituída pela Portaria 695/2006, assinada pela Pró-Reitora de Recursos Humanos, em exercício da Reitoria. Foi constatado pelo controle interno que nenhum dos casos de jornada flexível de trabalho adotado pela UFJF encontrava-se formalmente adequado ao que estabelece o art. 3º do Decreto 1.590/1995, tendo em vista que não existia autorização formal do dirigente máximo da instituição, nem comprovação expressa do caráter de excepcionalidade, inexistindo ainda quadro de horário afixado em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços estabelecendo os dias e horários dos seus expedientes.

23. Assim, acolho a proposta de encaminhamento sugerida, no sentido de determinar à universidade que promova a adequação da jornada dos servidores beneficiados no prazo de 180 dias.

24. A **ocorrência 2.6** tratou de descumprimento de determinações expedidas pelo TCU no que tange à substituição de terceirizados na UFJF, questão que foi equacionada no âmbito da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh, que passou a gerir os hospitais universitários, bem como com a contratação de mais de 600 técnico-administrativos em educação para atender à expansão do *campus* universitário, e com a implantação do Quadro de Referência dos Técnico-administrativos em Educação, que permite a nomeação imediata de novos servidores da Universidade, em casos de vacância.

25. Quanto às **ocorrências 2.3 e 2.4**, acompanho *in totum* a análise e as proposições sugeridas pela Secex-MG, apenas promovendo o ajuste do normativo indicado no parágrafo 34-d.5, que foi revogado pela IN/TCU 78/2018.

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 14 de agosto de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator