

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 027.922/2011-1.

Natureza: Recursos de Reconsideração (Prestação de Contas).

Entidade: Universidade Federal da Paraíba.

Exercício: 2010.

Recorrentes: Marcelo de Figueiredo Lopes (095.515.907-59), João Batista da Silva (099.112.514-20) e Rômulo Soares Polari (003.406.424-91).

Interessado: Ministério da Educação.

Representação legal: Henrique Tenório Dourado (OAB/PB 13.415) e Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250) e outros.

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. NÃO CONHECIMENTO DE UM DOS RECURSOS. CONHECIMENTO DOS DEMAIS RECURSOS. AUSÊNCIA DE MENÇÃO NO OFÍCIO DE AUDIÊNCIA DE TODAS AS IRREGULARIDADES QUE ENSEJERAM A REPROVAÇÃO DAS CONTAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NULIDADE DO ACÓRDÃO COMBATIDO EM RELAÇÃO A PARTE DOS RESPONSÁVEIS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS AO RELATOR *A QUO* PARA QUE AVALIE A CONVENIÊNCIA DE PROCEDER A NOVAS AUDIÊNCIAS. IMPROCEDÊNCIA DE UM DOS RECURSOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, como parte do relatório, a instrução de mérito lançada à peça 420, que contou com o aval do corpo diretivo da Secretaria de Recursos deste Tribunal – Serur, peças 421 e 422:

INTRODUÇÃO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Rômulo Soares Polari, reitor da Universidade Federal da Paraíba, Marcelo de Figueiredo Lopes, pró-reitor de administração, e João Batista da Silva, superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley [peças 317, 320 e 360], contra o Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, transcrito na íntegra abaixo [peça 287]:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas anual, da Universidade Federal da Paraíba, exercício de 2010, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Rômulo Soares Polari, Marcelo de Figueiredo Lopes, João Flávio Paiva e João Batista da Silva, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

9.2. aplicar aos responsáveis de que trata o subitem anterior a pena de multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

Responsável	Valor (R\$)
Sr. Rômulo Soares Polari	3.000,00
Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes	3.000,00
Sr. João Flávio Paiva	9.000,00
Sr. João Batista da Silva	10.000,00

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas, quando pagas após seu vencimento, monetariamente desde a data de prolação deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. determinar, com fundamento no art. 28, I, da Lei 8.443/1992, à Universidade Federal da Paraíba que, expirado o prazo previsto no subitem 9.3 sem que os responsáveis tenham atendido à notificação para pagamento da multa, implemente o desconto da dívida em seus vencimentos ou proventos, observada a necessidade de comunicação prévia aos servidores e o limite previsto no art. 46, § 1º, da Lei 8.112/1990;

9.5. autorizar, desde logo, caso não seja possível a implementação da medida de que trata o subitem anterior, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.7 julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José de Arimatéa Menezes Lucena, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos, dando-lhes quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia do Relatório de Auditoria da CGU 201108982 (Peça 4) à Receita Federal do Brasil, para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis, em relação à ausência de retenção de impostos e contribuições federais nos pagamentos efetuados pelo Hospital Universitário Lauro Wanderley (item 2.1.3.1 do citado relatório);

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Universidade Federal da Paraíba e à Controladoria-Geral da União no Estado da Paraíba.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos do processo de contas anuais da Universidade Federal da Paraíba, relativo ao exercício de 2010.

3. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa-TCU 63/2010 e do anexo à Decisão Normativa-TCU 107/2010.

4. Em exame inicial, o auditor da Secex-PB entendeu que as constatações relatadas pela CGU nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas 201108905 [UFPB] e 201108982 [HULW] – 2ª parte – eram passíveis de aplicação de multa, cabendo a audiência dos responsáveis para apresentarem razões de justificativa quanto à prática de atos de gestão contrários ao princípio da legalidade e com potencial risco

de dano ao erário público [item 8 da peça 8, p.11].

5. Antes da realização das referidas audiências, a Secex-PB solicitou à CGU o envio de cópia das evidências que suportaram a conclusão do item 2.1.5.2 do Relatório 20110895, bem como requereu à UFPB o envio de informações relativas aos materiais hospitalares alusivos ao superfaturamento apontado no item 2.1.5.2 do Relatório 20110895 [peça 9, p.7 e peças 10/14].

6. Recebidos os documentos da CGU e da UFPB [peças 15/242], os autos foram instruídos pela unidade técnica [peças 244/245].

7. Após a manifestação do Ministério Público/TCU, o Relator original autorizou a realização das audiências dos responsáveis [peças 247/248].

8. Analisadas as justificativas dos responsáveis [peças 250/254, 263, 264, 266, 276 e 278], o parecer do titular da unidade técnica [peças 283/284/285] contou com a anuência do Ministério Público/TCU [peça 286] e com o acolhimento parcial do Relator original [peça 288], ratificado pelo Tribunal no Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário [peça 287].

9. Os embargos declaratórios opostos por Rômulo Soares Polari [peça 313] foram rejeitados no Acórdão 649/2016-TCU-Plenário, Ministro Benjamin Zymler [peça 339].

10. Passa-se à análise dos recursos de reconsideração [peças 317, 320 e 360].

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. O Tribunal decidiu o seguinte no Acórdão 57/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira [peça 376]:

Trata-se de recursos de reconsideração, interpostos por Rômulo Soares Polari, Marcelo de Figueiredo Lopes e João Batista da Silva, contra os itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário, que julgou suas contas irregulares, imputando-lhes multa (peça 287).

Considerando que a oposição de embargos de declaração é causa de suspensão do prazo para interposição dos demais recursos;

Considerando que a suspensão que incidiu in casu fez “paralisar” a contagem do prazo para a interposição dos demais recursos previstos no Regimento, a teor do art. 287, § 3º, do RITCU;

Considerando que, em relação ao Sr. Rômulo Soares Polari, o lapso temporal decorrido entre a notificação da decisão original e a oposição dos embargos de declaração foi de 9 (nove) dias e que entre a notificação da deliberação que julgou os embargos e a interposição do presente recurso transcorreram 13 (treze) dias, uma vez que o apelo foi protocolizado na data de 20/7/2016, restando, portanto, intempestivo;

Considerando a arguição de nulidade do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário em virtude de alegado conflito entre os termos do Ofício 1.847/2013-TCU-Secex/PB e os motivos que ensejaram a aplicação de multa ao Sr. Rômulo Soares Polari;

Considerando que a competência para analisar os vícios de nulidade cabe ao relator da deliberação original (Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário);

Considerando que os documentos trazidos aos autos pelo Sr. Rômulo Soares Polari não demonstram a superveniência de fatos novos, razão pela qual a intempestividade constatada não pode ser afastada, a teor do art. 285, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado,

ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I e parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 143, inciso IV, alínea "b" e § 3º, 277, inciso I, e 285, caput e § 2º, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes e João Batista da Silva (peças 317 e 320), suspendendo-se, para os recorrentes, os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário;

- b) não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelos Sr. Rômulo Soares Polari, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos;
- c) submeter os presentes autos ao relator do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário para análise das alegações de vícios de nulidade da referida deliberação apresentada pelo Sr. Rômulo Soares Polari;
- d) comunicar aos órgãos/entidades eventualmente cientificados do acórdão recorrido acerca do efeito suspensivo concedido em face dos recursos manejados pelos Srs. Marcelo de Figueiredo Lopes e João Batista da Silva;
- e) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, aos recorrentes;
- f) encaminhar os autos à Serur para análise de mérito dos recursos interpostos por Marcelo de Figueiredo Lopes e João Batista da Silva, após a adoção da medida especificada na alínea “c” supra. [destaques acrescidos]

EXAME DE MÉRITO

12. Delimitação:

12.1 Constitui objeto desta análise definir se:

- (a) houve vício de nulidade no Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário; e
- (b) houve a correta responsabilização de João Batista da Silva.

Da análise do alegado vício de nulidade no Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário

Argumentos

13. Rômulo Soares Polari alega que “É correto afirmar que, no decorrer das fases de instrução, análises e julgamentos do Processo TC nº 027.922/2011-1, não houve o devido respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Isso prejudicou o julgamento legal-administrativo final dos indiciados no Processo, especialmente do Reitor da UFPB no ano de 2010” [peça 360, p.9].

14. Sustenta que “O exercício do contraditório tinha que abranger e se dar, necessariamente, intra órgãos auditores e julgadores e entre estes e os gestores que estavam sendo investigados por supostas práticas de irregularidades. Mas isso não podia ser da forma incompleta e insuficiente, como se deu, tendo em vista os fins a que se destinam, nos julgamentos justos e técnica e legalmente consistentes” [peça 360, p. 9].

15. Afirma que “O contraditório intra órgãos auditores-julgadores pautou-se por aspectos bastante sui generis. Na prática, e na aparência, o Auditor de Instrução do Processo contraditou as conclusões dos Relatórios de Auditoria da CGU, na sequência o Diretor da SECEX contraditou as conclusões do Relatório do Auditor Instrutor e, no final, o Ministro/TCU Relator do Processo contraditou e modificou as conclusões e encaminhamentos do Diretor da SECEX/PB. Houve, assim, contraditórios viesados e marcados unilateralmente pelos argumentos e entendimentos de órgãos e autoridades hierarquicamente superiores, pois que nunca voltaram ao reexame da instância anterior” [peça 360, p. 9].

16. Assevera que “O não exercício do contraditório e ampla defesa, entre os órgãos auditores-julgadores e os gestores da UFPB em julgamento, foi largamente prejudicial a estes. Destaca-se, nesse sentido, o caso Reitor, ora recorrente pela falta de oportunidade de contraditar os entendimentos crescentemente contrários aos seus interesses que foram sendo gerados ao longo do andamento do Processo” [peça 360, p.10].

17. Aponta: “Com efeito, o Reitor foi chamado em audiência para apresentar razões de justificativas somente sobre as conclusões e os encaminhamentos do Relatório de instrução feito pelo Auditor da SECEX/PB. Esse Auditor acatou as alegações do Reitor e considerou sanados os indícios de irregularidades apontadas. Mesmo assim, sem explicações plausíveis, mudou o entendimento do Relatório da CGU que julgava REGULAR as contas desse gestor, para REGULAR COM RESSALVAS. Claramente ele, assim, discordou dele mesmo, na medida em que zerou as supostas irregularidades” [peça 360, p.10].

18. Prossegue “O Diretor da SECEX/PB, no exame do Relatório do Auditor da Instrução, incluiu o Reitor como corresponsável pelo Fracionamento de Despesas que consta do Item 2.1.5.1 do relatório da CGU, Peça 4, referente à unidade auditada Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW). Houve, assim, evidente afronta aos direitos do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o Reitor foi chamado em audiência apenas em relação às despesas desse Hospital de R\$ 107.784,56 inclusas no subitem 2.1.1.1 do Relatório CGU juntamente com as despesas de R\$ 55.018,40 do Centro de Ciências Humanas Sociais e Agrárias (CCHSA). Como se vê, foi pedido ao Reitor que apresentasse defesa apenas sobre o subitem 2.1.1.1 do Relatório CGU para julgá-lo por responsabilidade que lhe foi atribuída em razão do que consta do subitem 2.1.5.1 desse Relatório, que não foi objeto de sua audiência” [peça 360, p.10].

19. Finaliza: “Assim as suas contas do exercício de 2010, que foram inicialmente consideradas como REGULAR, convergiu para REGULAR COM RESALVAS e, finalmente, como IRREGULAR COM A APLICAÇÃO DE PENALIDADE DE MULTA, que prevaleceu, no voto do Ministro Relator e no Acórdão 1659/2015-Plenário. Houve, portanto, erros de condução do processo e, o que é mais grave, violação ao devido processo legal (contraditório e ampla defesa)” [peça 360, p.10].

20. Marcelo de Figueiredo Lopes alega também que foi julgado por fatos não descritos no ofício de sua audiência, qual seja, o fracionamento de despesas na gestão do hospital universitário - item 2.1.5.1 do Relatório CGU nº 201108982 [peça 317, p.1/6 e 9/10].

Análise

21. Por determinação do Ministro Benjamin Zymler, relator do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário [peça 412], examina-se a arguição de nulidade acima apontada.

22. A aprovação das contas do gestor no âmbito do controle interno [CGU] não vincula a atuação do TCU, em razão da independência de atuação do Tribunal e sua jurisdição sobre os recursos da União, outorgadas pela Constituição Federal.

23. Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa do responsável decorrente da discordância do Tribunal do entendimento firmado pela CGU. Isto porque tais direitos lhe foram garantidos na audiência realizada pelo Tribunal [peças 250, 262 e 276].

24. Eventual divergência entre o disposto nas análises efetuadas pelo auditor, diretor ou titular da unidade técnica [Secex/PB] e o juízo do Relator, explicitado em seu voto, não invalida a decisão do Tribunal, porquanto os exames da unidade técnica não vinculam o Relator, que pode ou não adotar tais análises como razões de decidir [Acórdão 78/2017-TCU-Plenário, Bruno Dantas].

25. As contas de Rômulo Soares Polari [reitor] e Marcelo de Figueiredo Lopes [pró-reitor de administração] foram julgadas irregulares em razão do **fracionamento de despesas realizado no âmbito do Hospital Universitário Lauro Wanderley** [itens 16 a 22 do voto condutor da decisão recorrida, peça 288, p. 3/4].

26. Ocorre que os recorrentes foram chamados em audiência para justificar o **fracionamento de despesa no âmbito da Universidade Federal da Paraíba**, evidenciado no item 2.1.1.1 do Relatório da CGU nº 201108905 [peça 4, p.21/25; peça 250, p.1; e peça 254, p.1].

27. Observa-se que as contas dos recorrentes foram julgadas irregulares por fato não descrito nos ofícios de audiência, qual seja, o fracionamento de despesas na gestão do Hospital Universitário Lauro Wanderley - item 2.1.5.1 do Relatório CGU nº 201108982 [peça 4, p. 59/73].

28. Ao levantar irregularidade e imputar responsabilidade, compete ao Tribunal de Contas da União, na qualidade de acusador, apresentar a constatação de maneira clara e objetiva, indicando todos os elementos essenciais e circunstanciais a ela inerentes. Vale dizer: os procedimentos de responsabilização que não descrevem os fatos na sua devida conformação não se coadunam com o devido processo legal.

29. A natureza dialética do processo exige que a defesa se oponha a determinada tese. Omissa esta última, prejudicada está a primeira, o que acarreta grave ofensa aos postulados do contraditório e da plenitude de defesa. Afinal, a primeira premissa para que alguém possa se defender é a de que os fatos imputados estejam claramente descritos.

30. A condenação não pode se fundamentar em irregularidade sobre a qual o responsável não foi chamado a se manifestar, o que ocorreu nestes autos, implicando a nulidade da decisão do Tribunal.

31. Desse modo, propor-se-á o acolhimento da arguição de nulidade do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário em relação a Rômulo Soares Polari e Marcelo de Figueiredo Lopes, bem como, a critério do relator *a quo*, o retorno dos autos à unidade instrutiva de origem para nova audiência dos responsáveis.

Da análise da responsabilização de João Batista da Silva

Argumentos

32. João Batista da Silva alega “a árdua tarefa de ser gestor no serviço público federal, lidando diariamente com vidas, onde uma decisão equivocada poderia gerar o fechamento de alas da unidade hospitalar, bem como o perecimento da vida humana” [peça 320, p.2].

33. Sustenta que “a unidade por ele administrada tratava-se de um Hospital, que funcionava com 283 leitos ativamente, com alto fluxo de pacientes. Como está demonstrado nos autos o orçamento girava em tomo de R\$1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) sendo que conforme demonstrado também nos autos, a despesa com pagamento de pessoal girava em torno de R\$1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais) restando pouco mais de R\$ 250.000,00 (Duzentos e cinquenta mil reais) para compras do hospital, o que inviabilizou durante bom tempo da gestão um planejamento” [peça 320, p.3]

34. Afirma que “frequentemente o gestor se deparava com a dura decisão de ter que adquirir produtos rapidamente para os mais diversos tipos de casos, ou ter que fechar leitos. Como pessoa humana que é, preferiu fazer o bem ao próximo e realizar as aquisições de medicamentos e materiais. No tocante a aquisições diretas com valores que ultrapassavam R\$ 8.000,00 (oito mil reais), que ocorriam de maneira esporádica, era executadas pois tornavam imprescindíveis a manutenção da vida de um ou mais pacientes, e sempre que realizadas desta maneiras, o recorrente era amparado pela Procuradoria Jurídica da Universidade, não era feito ao arrepio da lei” [peça 320, p.4].

35. Acrescenta que “assim justifica-se que as despesas não foram fracionadas com intuito de burlar procedimento licitatório ou evitá-lo, muito pelo contrário, após tramitação processual com parecer jurídico fora autorizada a aquisição com o simplório intuito de salvar vidas. De 703 supostas aquisições diretas, 199 foram feitas através de cotações eletrônicas aberta a qualquer empresa do país, e inclusive contavam com cotações de empresas de diversas cidades da federação. Importante observar que no ponto 21. do acórdão que ora se pede a reconsideração, traz a informação que a auditoria técnica das unidades concluía na aprovação com ressalvas, no tocante ao fracionamento de despesas, posição que esta relatoria divergiu, julgando-a irregular.” [peça 320, p.4].

36. Requer tratamento isonômico relativamente ao Acórdão 1.825/2015-TCU-1ª Câmara-Benjamin Zymler, argumentando: “Caso análogo ao apresentado em tela é o processo TC 033.982/2011-2, da Universidade Federal de Pernambuco, Acórdão 1828/2015... No julgamento retro mencionado, foram detectadas diversas irregularidades das quais podemos citar o fracionamento de despesas. Abordou-se ainda a prática de várias irregularidades sem que qualquer delas tenham sido imputadas ao Reitor ou outra autoridades administrativa, no entanto, o julgamento das contas dos três responsáveis (Reitor, pro reitor e administrativo), atribuindo as contas dos mesmos a aprovação com ressalvas” [peça 320, p.2].

37. Requer tratamento isonômico relativamente ao Acórdão 266/2014-TCU-2ª Câmara-Aroldo Cedraz, argumentando [peça 320, p.2/3]:

“Outro caso análogo ao caso em tela, é o Julgamento das Contas da Universidade Federal de Campina Grande, no exercício de 2006, objeto do Acórdão 266/2014 cujo trechos colacionamos a seguir:

5.1. Inserção indevida, em licitação de obras (TP 0112006), da aquisição de aparelhos de ar condicionado, procedimento esse que se mostrou antieconômico, uma vez que gerou prejuízo de R\$ 6.654,00, afrontou o art. 15, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

5.1.1. Responsáveis: Sres Thompson Fernandes Mariz, Alexandre José de Almeida Gama, Joaquim Cavalcante de Alencar e Djalma de Lima e Cosia, com razões de justificativas, respectivamente, 85 peças 53-60, 41-49, 50 e 25.

5.1.1.1. Os Sres Thompson Fernandes Mariz, Reitor da Universidade Federei de Campina Grande e Alexandre José de Almeida Gama, Pr6-Reitor de Gestão Administrativo-Financeira solicitam reconsiderarem as imputações das responsabilidades pelo ato, em razão do certame apontado ter sido pela UG 158198 - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS, Campus de Sousa. Acrescentam que o item 5.1.4.1 do Certificado de Auditoria da CGU 189791 identificou como responsável, o Diretor do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Prof. Joaquim Cavalcante de Alencar.

Na análise do mérito das defesas apresentadas, sobre os itens supracitados a auditoria se manifesta no sentido de afastar a responsabilidade dos gestores.

5.1.2. Inicialmente, em razão de a despesa ser atinente a outro campus, refoge a responsabilidade dos Sres Thompson Fernandes Mariz e Alexandre José de Almeida Gama, sendo acatada as suas razões de justificativas. Da mesma forma, a não participação do Sr. Djalma de Lima e Costa afasta a sua responsabilidade pelo ato praticado.

Observa-se que em casos análogos ao processo em tela, as contas dos referidos gestores foram aprovadas com ressalvas, desta forma, fundamentando no princípio da isonomia, pleiteia-se respeitosamente o pedido de reconsideração.”

Análise

38. João Batista da Silva, superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley, teve suas contas julgadas irregulares por fracionamento de despesas; pagamento de dívidas de exercícios anteriores com dotação orçamentária do exercício seguinte [2010], ocultando a existência de obrigações a pagar, no montante de R\$ 444.773,11; execução de despesas sem prévio empenho, no montante de R\$ 787.391,67; e prorrogação irregular de vigência de contrato, conforme itens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.5.1 e 2.1.6.2 do Relatório CGU nº 201108982 [peça 4, p. 40/48, 59/73 e 114/115] e voto do relator original [itens 16/25 e 28/31 da peça 288, p.3/6].

39. Alegar dificuldades gerenciais ou apoiar-se em pareceres da procuradoria jurídica da universidade não afasta ou sequer justifica as irregularidades atribuídas ao recorrente, em especial, o fracionamento irregular de despesas, verificado no âmbito do Hospital Universitário Lauro Wanderley.

40. A alegação de que o recorrente dispunha de apenas R\$ 250.000,00 para aquisição de material [o que teria inviabilizado um planejamento] não procede. O Relatório da CGU descreveu à peça 4, p. 60, que: “no exercício examinado, a unidade hospitalar deixou de realizar licitação para diversas naturezas de despesas, totalizando R\$ 3.806.336,32, dos quais 43,41% referem-se à aquisição de material hospitalar, no valor de R\$ 1.652.304,59, o que equivaleria a 206 processos de dispensa de licitação no valor de R\$ 8.000,00.”

41. O relatório apontou também repetidas dispensas de licitação para aquisição de material farmacológico [R\$ 348.612,29], material de expediente [R\$ 265.349,37], material de limpeza e higienização [R\$ 253.251,19], prestação de serviço de manutenção de máquinas e equipamentos [R\$ 461.936,90] e de bens móveis [R\$ 129.960,14], entre outras despesas.

42. Sustentar o alto fluxo de pacientes e a urgência na aquisição de medicamentos e materiais para salvar vidas não justifica o fracionamento de despesas constatado nos autos, visto que nem todas as aquisições feitas por dispensa de licitação referiam-se a materiais médicos ou medicamentos, a exemplo do material de limpeza e de expediente.

43. Ademais, o responsável sequer apresentou elementos de prova acerca das alegadas compras emergenciais de medicamentos e materiais imprescindíveis.

44. A afirmação de que as aquisições diretas ocorreram de forma esporádica não se coaduna com os fatos verificados pela CGU [peça 4, p. 61]:

As despesas realizadas sem licitação superaram as efetuadas com licitação, quando destinadas à aquisição de material hospitalar, de expediente, de limpeza e à prestação de serviço de manutenção de máquinas e equipamentos, conforme mostrado no demonstrativo adiante. Observa-se que 62% dos materiais hospitalares foram comprados sem licitação (R\$ 1.652.304,59) e o restante (38%) com

licitação na modalidade de pregão eletrônico, no valor de R\$1.018.111,13. As despesas realizadas com aquisições de material de expediente, de limpeza e com os serviços de manutenção de máquinas e equipamentos foram quase todas realizadas com dispensas de licitação, as quais importaram R\$ 980.537,46.

45. Sustentar que as despesas foram fracionadas sem dolo de burlar procedimento licitatório ou evitá-lo igualmente não afasta sua responsabilidade nos autos, que é de natureza subjetiva, demonstrada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa do superintendente para que este seja responsabilizado.

46. Não há que se falar em tratamento isonômico com as deliberações contidas no Acórdão 1.828/2015-TCU-1ª Câmara e Acórdão 266/2014-TCU-2ª Câmara, que trataram de situações distintas da constatada nestes autos, cujas irregularidades atribuídas a João Batista da Silva, restaram demonstradas no Relatório da CGU nº 201108982 [peça 4, p. 40/48, 59/73 e 114/115].

47. No Acórdão 1.828/2015-TCU-1ª Câmara, a falta de evidência documental da irregularidade afastou a responsabilidade de Amaro Henrique Pessoa Lins, reitor da UFPE, Hermino Ramos de Souza, pró-reitor de planejamento orçamento e finanças da UFPE, e de George da Silva Telles, diretor superintendente do hospital das clínicas. Já a inaplicação de multa a Marco Túlio Castro Vasconcelos, pró-reitor de gestão administrativa da UFPE, decorreu do fato de o gestor não ter sido ouvido pelas deficiências no planejamento de compras. Tudo conforme o voto condutor da referida decisão, abaixo transcrito:

6. No que tange às impropriedades observadas pelo Relatório 201108990 na gestão do Hospital das Clínicas, foi realizada audiência do Sr. George da Silva Telles, Diretor Superintendente do Hospital das Clínicas, quanto aos seguintes pontos:

a) estimativa dos preços dos medicamentos com base em aquisições governamentais, desconsiderando os menores preços unitários obtidos pelos órgãos públicos à época da instauração do certame, contrariando ao disposto no artigo 43, IV, da Lei 8.666/1993 (subitem 4.1.4.1 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 461);

b) aquisição de produtos com sobrepreço em comparação a atas vigentes no período, contrariando o disposto no artigo 43, IV, da Lei 8.666/1993 (subitem 4.1.4.2 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 467);

c) deficiências estruturais nos setores de Pediatria e Oftalmologia, localizados no Serviço de Pronto Atendimento no período, caracterizando a inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 6.1.2.1 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 532);

d) deficiências estruturais do Setor de Hemodiálise, máquinas quebradas, realização de hemodíalises em apenas dois turnos, em detrimento do funcionamento normal, que é de três turnos, caracterizando a inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 6.1.2.2 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 534);

e) deficiências estruturais em diversos setores do HC da UFPE ocasionado por deficiências administrativas, levando a baixos investimentos nos setores avaliados; alto percentual de leitos inativos; grandes áreas sem utilização, caracterizando a inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 6.1.2.3 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 539);

f) baixa produção em diversos setores do HC da UFPE, tais como obstetrícia, internações e diagnóstico, caracterizando a inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 6.1.3.1 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 543);

g) perdas de receitas em decorrência da baixa produtividade na realização de procedimentos, caracterizando a inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 6.1.5.1 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 572);

h) prorrogações sucessivas dos projetos executados pela Fade, sem o alcance dos objetivos; ausência de cronograma para finalização dos projetos, caracterizando a inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 6.1.7.1 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 580);

i) perdas de medicamentos e outros materiais inservíveis ou com prazo de validade vencido,

caracterizando a inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal (subitem 6.1.8.1 do Relatório de Auditoria, peça 7, p. 588).

[...]

14. Concordo com o MP/TCU sobre a possibilidade de aplicação de multa a servidor que não consta como responsável no processo de contas. Nesse sentido, o recente Acórdão 340/2015-TCU-Plenário consignou que não haveria óbice para, em processo de tomada ou prestação de contas ordinárias, aplicar multa a gestor não arrolado como responsável pelas contas, situação em que o agente apenado não teria as contas julgadas pelo TCU.

15. Verifico, contudo, que a documentação comprobatória das irregularidades atribuídas ao Sr. George da Silva Telles não consta dos autos, em especial, a relativa às ocorrências elencadas no sexto parágrafo deste voto, alíneas “a”, “b”, “h” e “i”, as quais configuram indícios de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, puníveis com as penalidades previstas na LOTCU.

16. Não é adequada a responsabilização do gestor máximo do Hospital das Clínicas/UFPE por sobrepreço na aquisição de medicamentos sem que exista no processo um único documento comprobatório de tais irregularidades. Ademais, não houve um exame com vistas a verificar quais servidores e/ou responsáveis arrolados nos autos atuaram especificamente pela pesquisa de preços nas fases internas dos certames, bem como praticaram os demais atos dos referidos procedimentos licitatórios, tais como homologação da licitação, emissão de pareceres, assinatura dos contratos, emissão de empenho, liquidação da despesa etc.

17. Também me parece pouco crível que apenas o Sr. George tivesse a incumbência de programar as aquisições de medicamentos ou de controlar os seus estoques, não podendo ser responsabilizado isoladamente pela perda ou vencimento de tais insumos.

18. Creio que a ausência da documentação nos autos prejudica até mesmo a emissão de juízo sobre a efetiva ocorrência ou não das citadas irregularidades.

19. Ante o exposto, julgo que o referido gestor não possa ser apenado pelas falhas verificadas pela CGU.

[...]

22. Com relação às audiências do Sr. Marco Tullio C. Vasconcelos, a Secex-PE asseverou que a responsabilidade direta pela dispensa de licitação não poderia ser imputada a ele e sim aos gestores que autorizaram cada compra (não indicados pela CGU em seu relatório). Por outro lado, o planejamento das compras estaria sob a sua responsabilidade, devendo tal fato ressaltar sua gestão.

23. Com as devidas vênias ao encaminhamento alvitrado pelo parquet quanto a este responsável, considero que assiste razão à unidade instrutiva. Não cabe a aplicação da penalidade prevista no art. 58 da LOTCU, haja vista que o Sr. Marco Tullio não foi ouvido pelas deficiências no planejamento de compras, e sim pelo ato de reincidência no fracionamento de despesas mediante dispensas de licitação.

24. A respeito das audiências dos Srs. Amaro Henrique Pessoa Lins, Hermino Ramos de Souza, partilho do entendimento do MP/TCU de que os atos irregulares imputados aos responsáveis, em especial a reincidência de fracionamento de despesas mediante dispensa de licitação, seriam suficientes para ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, com a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

25. A CGU ainda registrou que as falhas relatadas já haviam ocorrido antes, tendo sido objeto de recomendação nos Relatórios de Auditoria de Gestão dos exercícios de 2008 e 2009, bem como de determinação do item 1.2 do Acórdão 2.160/2007-TCU-2ª Câmara, o que, na opinião do parquet, justificaria a aplicação de multa.

26. Por outro lado, a Secex-PE deixou consignado que *“a Universidade Federal de Pernambuco é unidade complexa que, estrutural e fisicamente, se assemelha a uma cidade de médio porte, com*

vários níveis administrativos, inclusive com uma prefeitura dentre as cem unidades gestoras, com um grande quantitativo de bens a serem geridos”. Porém, deve ser sopesada a reincidência da referida conduta, assim como o fato de a CGU ter observado dezenas de ocorrências do gênero, que são graves por consistirem em burla ao dever constitucional de licitar.

27. A despeito do exposto, observo que a Secex-PE, com exceção dos documentos referentes ao Contrato 140/2009, também não juntou os autos os atos de dispensa de licitação que caracterizam o fracionamento de licitação, o que impossibilita a avaliação da conduta dos gestores ouvidos em audiência. Tenho inclusive dúvidas se a responsabilização dos devidos gestores seria correta, haja vista ter sido relatado que as 98 unidades gestoras da UFPE realizaram empenhos de forma descentralizada, talvez sem a participação dos defendentes.

28. Assim, ante a absoluta ausência de qualquer evidência documental das irregularidades, não é possível a aplicação de penalidade ou o julgamento pela irregularidade das contas. [destaques acrescidos]

48. Segundo o trecho apresentado pelo recorrente do Relatório do Acórdão 266/2014-TCU-2ª Câmara, os responsáveis Thompson Fernandes Mariz, reitor da Universidade Federal de Campina Grande e Alexandre José de Almeida Gama, pró-reitor de Gestão Administrativo-Financeira tiveram suas justificativas acolhidas, visto que a irregularidade a eles imputada [inserção indevida, em licitação de obras (TP 0112006), da aquisição de aparelhos de ar condicionado] se deu no âmbito da UG 158198, de responsabilidade de Joaquim Cavalcante de Alencar, diretor do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da UFPB.

49. Da mesma forma, a responsabilidade de Djalma de Lima e Costa, foi afastada por ter demonstrado que não participou do processo licitatório TP 01/2006.

50. Apesar de a jurisprudência do TCU apontar que os equipamentos devem constituir licitação distinta da obra, a responsabilidade de Joaquim Cavalcante de Alencar foi afastada em razão da pequena monta envolvida e do entendimento proferido pelo Tribunal no TC 006.747/2002-9 de que a contratação conjunta de serviços e equipamentos é usual quando se tem por objeto um bem imóvel:

5.1.2. Inicialmente, em razão da despesa ser atinente a outro campus, refoje a responsabilidade dos Srs. Thompson Fernandes Mariz e Alexandre José de Almeida Gama, sendo acatada as suas razões de justificativas. Da mesma forma, a não participação do Sr. Djalma de Lima e Costa afasta a sua responsabilidade pelo ato praticado.

5.1.3. É sabido que a jurisprudência dominante nesta Corte de Contas é de que os equipamentos devem constituir licitação distinta da obra, com forma de baratear os custos da obra.

[...]

5.1.3.2. Vê-se também que a alegação dos responsáveis acerca da incerteza dos preços ofertados pelas empresas, caso a licitação fossem por itens, não serem os mesmos que apresentariam para o preço global não procede, em razão de que outras empresas que não executassem a obra, poderiam participar com preços mais acessíveis.

5.1.3.3. Outro ponto a ser destacado refere-se ao suposto problema abordado de não ser a mesma empresa a executar os dois serviços, que causaria prejuízo pela possível duplicidade de obras. Sobre o caso, poderia ser feito cronograma de execução, acordado na fase contratual, prevendo penalidades para o caso de não cumprimento nos termos propostos. Casos como esse ocorrem em grandes obras, onde diversas empresas, cada uma com suas atribuições, trabalham concomitantemente.

5.1.3.4. Entretanto, para o caso em análise, **em razão do valor a ser de pequena monta, poderá se alinhar ao entendimento esposado pelo Ministro Ubiratan Aguiar em Decisão 1.287/2002 – Plenário (TC 006.747/2002-9)**, mencionado pelo responsável para acolher as razões de justificativas apresentadas, alertando a entidade acerca de evitar a contratação conjunta de serviços e equipamentos. [destaque acrescido]

51. Nota-se que a irregularidade e o grau de reprovabilidade da conduta dos gestores, acima descritas, não guardam qualquer relação com aquelas atribuídas a João Batista da Silva nestes autos, quais sejam:

fracionamento de despesa; pagamento de dívidas de exercícios anteriores com dotação orçamentária do exercício seguinte, ocultando a existência de obrigações a pagar, no montante de R\$ 444.773,11; execução de despesas sem prévio empenho, no montante de R\$ 787.391,67 e prorrogação irregular de vigência de contrato.

52. A situação fático-jurídica mencionada pelo recorrente no Acórdão 266/2014-TCU-2ª Câmara, portanto, não é análoga à apresentada nestes autos, a permitir o alegado tratamento isonômico.

53. Assim, não há como acolher as razões apresentadas por João Batista da Silva.

CONCLUSÃO

54. A aprovação das contas dos gestores no âmbito do controle interno não vincula a atuação do TCU, em razão da independência de atuação do Tribunal e sua jurisdição sobre os recursos da União, outorgadas pela Constituição Federal.

55. Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa dos responsáveis decorrente da discordância do Tribunal do entendimento firmado pela CGU, porquanto tais direitos foram garantidos no chamamento dos responsáveis em audiência do Tribunal.

56. Eventual divergência entre o disposto nas análises efetuadas pelo auditor, diretor ou titular da unidade técnica do Tribunal e o juízo do Relator não invalida a decisão do Tribunal, porquanto os exames da unidade técnica não vinculam o Relator, que pode ou não adotar tais análises como razões de decidir.

57. **Rômulo Soares Polari e Marcelo de Figueiredo Lopes** tiveram as contas julgadas irregulares por fato não descrito nos ofícios de audiência, qual seja, o fracionamento de despesas na gestão do hospital universitário - item 2.1.5.1 do Relatório CGU nº 201108982. Por consequência, a condenação do Tribunal se fundamentou em irregularidade sobre a qual os responsáveis não foram chamados a se manifestar, o que prejudicou o contraditório e a ampla defesa dos gestores, implicando a nulidade do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário em relação a eles.

58. As alegações recursais de **João Batista da Silva** não foram suficientes para afastar sua responsabilidade nestes autos.

59. A responsabilização perante o Tribunal é de natureza subjetiva, demonstrada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa do gestor para que este seja responsabilizado.

60. As situações fático-jurídicas contidas nos Acórdãos 1.828/2015-TCU-1ª Câmara e 266/2014-TCU-2ª Câmara, alegadas por João Batista da Silva, são distintas destes autos, não havendo como conferir tratamento análogo ao recorrente.

61. Nestes termos, propõe-se o acolhimento da arguição de **nulidade** do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário, em relação a **Rômulo Soares Polari e Marcelo de Figueiredo Lopes** e **negativa de provimento** ao recurso apresentado por **João Batista da Silva**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise dos recursos de reconsideração interpostos por Rômulo Soares Polari, Marcelo de Figueiredo Lopes e João Batista da Silva contra o Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 33, da Lei 8.443/1992 e no art. 174, do Regimento Interno do TCU:

(a) declarar, de ofício, a nulidade do julgamento das contas do reitor Rômulo Soares Polari e do pró-reitor de administração Marcelo de Figueiredo Lopes, ante o vício insanável ocorrido no procedimento processual, decorrente da falta de descrição da irregularidade a eles atribuída no ofício de audiência - fracionamento de despesas na gestão do Hospital Universitário Lauro Wanderley, item 2.1.5.1 do Relatório CGU nº 201108982, e, em consequência, alterar os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.659/2015-TCU-Plenário, com exclusão da referência a Rômulo Soares Polari e Marcelo de Figueiredo Lopes, de modo que passe a ter a seguinte redação e continue a produzir efeitos somente em relação a João Flávio Paiva e João Batista da Silva:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. João Flávio Paiva e João Batista da Silva, nos termos dos arts. 1º,

inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.2. aplicar aos responsáveis de que trata o subitem anterior a pena de multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

Responsável	Valor (R\$)
Sr. João Flávio Paiva	9.000,00
Sr. João Batista da Silva	10.000,00

(b) receber como mera petição o recurso impetrado por Rômulo Soares Polari, devendo as novas justificativas ser tratadas como elementos adicionais de defesa, quando da reinstrução dos autos;

(c) receber o recurso impetrado por Marcelo de Figueiredo Lopes como elementos adicionais de defesa, quando da reinstrução dos autos;

(d) restituir o presente processo ao Relator original para a realização de nova audiência de Rômulo Soares Polari e de Marcelo de Figueiredo Lopes, que tiveram o julgamento de mérito de suas contas anulado pelo Tribunal;

(e) conhecer o recurso de reconsideração de João Batista da Silva e, no mérito, negar-lhe provimento;

(f) dar ciência às partes, à Procuradoria da República na Paraíba, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

2. O Ministério Público de Contas, nos autos representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutiva, consoante o parecer acostado à peça 424, integralmente transcrito a seguir:

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Rômulo Soares Polari (peça 360), Marcelo de Figueiredo Lopes (peça 317) e João Batista da Silva (peça 320) contra o Acórdão nº 1659/2015-Plenário, mediante o qual os recorrentes tiveram as contas julgadas irregulares e foram apenados com a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92.

2. A peça recursal submetida por Rômulo Soares Polari mostrou-se intempestiva e recebeu parecer pela sua inadmissibilidade, posicionamento com o qual concordei em pronunciamento anterior (peça 374). Entretanto, tendo em vista arguição de nulidade do julgamento das contas, apresentada igualmente por este recorrente e Marcelo de Figueiredo Lopes, Vossa Excelência (peça 410) permitiu que a Serur considerasse os argumentos de ambos em conjunto quando da apreciação dos recursos.

3. Acerca desse tema, a unidade técnica (peça 420) confirmou que são procedentes as alegações trazidas, pois o julgamento pela irregularidade das contas desses gestores fundamentou-se em questão não incluída nos motivos das audiências efetuadas. Caracterizado, assim, o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, cabe reconhecer a nulidade do acórdão recorrido no que concerne a Rômulo Soares Polari e Marcelo de Figueiredo Lopes.

4. Anulado o julgamento, os autos deverão retornar ao relator *a quo* para avaliação da pertinência de realização de novas audiências desses gestores e para que seja providenciada a apreciação definitiva das contas.

5. No que se refere à reconsideração pleiteada por João Batista da Silva, a Serur concluiu que as razões recursais não merecem acolhimento. Os argumentos apresentados são insuficientes para elidir as infrações cometidas sob a responsabilidade do gestor e o requerido tratamento isonômico com outras decisões do TCU não pode ser concedido, uma vez que os precedentes invocados não se aplicam ao caso concreto destes autos.

6. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância integral com o encaminhamento proposto pela Serur (peça 420), no sentido de declarar a nulidade do julgamento das contas de Rômulo Soares Polari e Marcelo de Figueiredo Lopes, tornar insubsistente a multa aplicada a estes dois recorrentes e negar provimento ao recurso interposto por João Batista da Silva.

É o relatório.