

VOTO

Cuidam os autos de processo de contas anuais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), relativo ao exercício de 2010.

2. Em razão de diversos indícios de irregularidades que estariam a macular a gestão da universidade, foram instados a se manifestar em sede de audiência os seguintes responsáveis:

- a) Sr. Rômulo Soares Polari (Reitor);
- b) Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes (Pró-Reitor de Administração);
- c) Sr. José Arimatéa Menezes Lucena (Superintendente de Recursos Humanos);
- d) Sr. João Flávio Paiva (Superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley – período de 1/1/2010 a 7/7/2010);
- e) Sr. João Batista da Silva (Superintendente do Hospital Universitário Lauro Wanderley – período de 7/7/2010 a 31/12/2010).

3. Ao apreciar as razões de justificativa, a unidade técnica, com o respaldo do Ministério Público junto ao TCU, considerou justificadas diversas das ocorrências objeto das oitivas. Em relação a esse entendimento, desde já, manifesto-me de acordo com a bem fundamentada instrução da Secex/PB.

4. Entretanto, mediante os pareceres precedentes, foram consideradas não elididas as seguintes ocorrências:

- a) manutenção de servidores cedidos sem a devida formalização e ausência de cobrança do reembolso de remuneração paga pela UFPB a esses servidores (subitem 2.1.3.3 do Relatório 20110895 da CGU – Controladoria Geral da União);
- b) fracionamento de despesas (subitens 2.1.1.1 do Relatório 201108905 e 2.1.5.1 do Relatório 201108982 da CGU, referentes à UFPB e ao Hospital Universitário Lauro Wanderley, respectivamente);
- c) 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 (subitem 2.1.2.1 do Relatório 201108982 da CGU);
- d) execução de despesas sem prévio empenho, no montante de R\$ 787.391,67 (subitem 2.1.2.2 do Relatório 201108982);
- e) prorrogação de ata de registro de preço por período superior a um ano (subitem 2.1.6.1 do Relatório 201108982);
- f) prorrogação irregular de vigência de contrato (subitem 2.1.6.2 do Relatório 201108982).

5. Passo a cuidar dessas ocorrências.

II

6. A primeira trata das falhas na formalização de servidores cedidos e da ausência de cobrança do reembolso de remuneração paga pela UFPB a esses servidores. A Controladoria-Geral da União assim descreveu a falha (peça 4, p. 29):

“Em consulta ao Siape, verificamos que a Universidade Federal da Paraíba, no exercício de 2010, manteve 38 (trinta e oito) servidores na situação funcional de cedidos, dentre os quais, 10 (dez) servidores estavam a serviço de órgãos estaduais e municipais.

Analisando a documentação pertinente, constatamos que as portarias de cessão não vêm sendo renovadas anualmente, como versa a legislação vigente, bem como os reembolsos das remunerações pagos pela UFPB não estão sendo realizados mensalmente, caracterizando a ausência

de controle quanto à efetivação dos valores reembolsados pelos órgãos cessionários, e quanto à formalização da prorrogação de cessão dos servidores, conforme disposto nas tabelas que se seguem: ...” (grifou-se)

7. Em suas alegações de defesa, os responsáveis reconhecem a existência das falhas e demonstram a adoção de medidas corretivas. Desta feita, na linha dos pareceres precedentes, entendo que o fato deve apenas servir de supedâneo para a aposição da chancela de ressalva nas contas dos Srs. Rômulo Soares Polari (Reitor) e José Arimatéa Menezes Lucena (Superintendente de Recursos Humanos).

III

8. A próxima ocorrência diz respeito ao fracionamento de despesas que teria ocorrido nas instalações do Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias-CCHSA e do Hospital Universitário Lauro Wanderley.

9. Observo que a irregularidade referente ao fracionamento de despesas ocorre quando há a divisão de determinado objeto em parcelas que poderiam ser executadas conjunta e concomitantemente, nos termos do art. 23, § 5º, da Lei 8.666/1993. Como consequência, fazem-se várias contratações em vez de uma e utiliza-se desse subterfúgio para justificar a realização de contratação direta (art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993) ou a realização de licitação em modalidade diversa daquela estipulada para a contratação como um todo.

10. É essencial, entretanto, a análise dos objetos parcelados para ser verificado se eles fazem parte de um todo maior que deveria ser executado de forma conjunta e concomitante. No caso em tela, ante a diversidade de serviços envolvidos (marcenaria, carpintaria, trato de animais, limpeza de roçados, dentre outros) que requereu conhecimentos e profissionais de especializações diversas, vislumbro que se tratou de objetos distintos que não tinham a obrigatoriedade de serem executados sob o manto de uma única contratação.

11. Em assim sendo, para caracterizar a falha, deveria estar evidenciado que o conjunto das contratações referentes a pelo menos uma modalidade dos serviços envolvidos (v.g. limpeza de roçados) superou os limites preconizados no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.

12. Outro fator a ser considerado é que os serviços em questão eram de natureza eventual, com dificuldades de previsão de sua necessidade e cuja execução não necessariamente poderia aguardar o desenrolar de um processo licitatório. Nesse sentido, veja-se as alegações dos responsáveis acerca dos serviços de marcenaria e carpintaria:

“Assim, para necessidades imediatas, foram contratados serviços de marcenaria e carpintaria para os consertos e manutenção de cercas, currais e outras instalações rurais e até mesmo para manutenção de algum mobiliário, principalmente aqueles das residências universitárias. Os pagamentos relativos a este tipo de serviço alcançaram um total de R\$ 15.908,40, distribuídos entre três profissionais, com habilidades distintas, durante o exercício de 2010.

10.4. Ressalta que os serviços do tipo são de difícil previsão e não são de forma a aguardar que as necessidades atinjam determinado nível para que se deflagre um processo licitatório para seu atendimento. As necessidades de manutenção de cercas, currais e outras instalações rurais, bem como os consertos de camas, guarda-roupas e outros móveis, podem ocorrer em qualquer momento e devem ser atendidas de imediato.” (grifou-se)

13. Ou seja, mesmo considerando os objetos similares (v.g. marcenaria e carpintaria), há dúvidas se eles compunham parte de uma mesma obra ou serviço ou se constituíam pequenos serviços independentes, cada qual a justificar, por si só, uma contratação distinta.

14. São pertinentes, pois, as seguintes ponderações do auditor da unidade técnica:

“No tocante ao ato impugnado relativo ao CCHSA, as despesas fracionadas durante todo o

exercício de 2010 correspondem a R\$ 52.018,40, que, conforme justificado, referem-se a serviços de marcenaria e carpintaria, limpeza de roçados, tratos agrícolas, trato de animais e outras atividades afins, todos de natureza não continuada.

Embora não se admita o fracionamento de despesas, que é procedimento expressamente vedado, há que ser ponderado que esse tipo de serviço é muito peculiar e de natureza eventual, conforme também esclarecido pelo Sr. Marcelo de Figueiredo Lopes em sua defesa (item 10), que surge conforme a necessidade de manutenção do Campus, diferentemente de outros tipos de serviços e aquisições, como material permanente, material de consumo, manutenção preventiva etc., que se é possível planejar a demanda para todo o exercício. Ademais, são pequenos serviços contratados principalmente de pessoas físicas, com valores entre R\$ 400,00 a R\$ 2.300,00, que não se justificaria licitar para contratar uma empresa de locação de mão-de-obra com profissionais colocados permanentemente à disposição do Campus apenas para execução de um serviço eventual, o que seria antieconômico para a Administração. Desta forma, entendemos que possa ser mitigada a irregularidade apontada.” (grifou-se)

15. Desta feita, considerando as características das contratações aqui analisadas e os pequenos valores envolvidos – R\$ 55.019,40 –, entendo não haver reprovabilidade nas condutas dos gestores referentes ao Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias-CCHSA da UFPA.

III.1

16. Trato agora do fracionamento de despesas no âmbito do Hospital Universitário Lauro Wanderley.

17. A ocorrência foi assim descrita pela Controladoria-Geral da União (peça 4, p. 60):

“No exercício examinado, a unidade hospitalar deixou de realizar licitação para diversas naturezas de despesas, totalizando R\$ 3.806.338,32, 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.

Cabe também destacar as repetidas dispensas de licitação por valor 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), bem com a prestação de serviço de manutenção máquinas e equipamentos (R\$ 461.936,90) e de bens imóveis (R\$ 129.960,14) entre outras dispensas por naturezas de despesa detalhadas mostradas no quadro seguinte: ...

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.”

18. A respeito, os superintendentes do hospital universitário limitaram-se a afirmar que dificuldades no planejamento das aquisições e descumprimento de contratos por parte dos fornecedores motivaram as aquisições por dispensa de valor.

19. Entretanto, o quadro apontado demonstra uma falta de preocupação evidente em seguir o adequado processo de licitação para a realização de contratações públicas. Acolho, portanto, as seguintes ponderações do auditor da unidade técnica:

“Esta ocorrência reveste-se de gravidade, pois, como se percebe, o procedimento de dispensa no âmbito daquela unidade hospitalar em vez de ser uma exceção passou a ser regra, demonstrando falta de planejamento nas suas compras e serviços.

...

7.18. Ademais, no tocante ao possível desconhecimento da dotação orçamentária, tal fato, mesmo que existente, não justifica a irregularidades, pois bastava tomar por base as dotações dos três anos anteriores, conforme determina a legislação, mormente a Lei de Responsabilidade Fiscal.” (grifou-se)

20. O Reitor e o Pró-Reitor de Administração, por sua vez, alegaram que o hospital universitário possui independência administrativa e financeira. Entretanto, nos termos da manifestação dos dirigentes da unidade técnica entendo que essa alegação não merece prosperar:

“Com vênias por dissentir da conclusão do instrutor, a corresponsabilização do Reitor e do Pró-Reitor, neste caso, deve ser mantida, pois, de acordo com o art. 5º do Regimento da Reitoria (Peça 282), os órgãos suplementares da Universidade, dentre eles o HULW, são originalmente subordinadas à Reitoria, e as respectivas atividades administrativas, embora descentralizadas pelo Reitor, permanecem sob supervisão, coordenação e controle pelos órgãos superiores da UFPB, dentre os quais a própria Reitoria e a Pró-Reitoria de Administração, que, segundo o art. 35 daquele Regimento, mantém a subordinação técnica de todos os servidores da UJ, nas áreas contábil, de execução orçamentária e administrativa, inclusive no tocante à observação da legislação referente às comprovações de despesas e à licitação.

3.3. *Desse modo, como o fracionamento de despesa em questão, conforme mencionado pelo OCI e pelo Auditor instrutor (subitem 7.16 da instrução precedente), era a regra no HULW, os responsáveis tinham condições de conhecer a irregularidade e adotar as medidas pertinentes, caso tenham exercido o poder dever de vigilância, conferido pela legislação, sobre as atividades da unidade médica.”* (grifou-se)

21. Divirjo dos dirigentes da unidade técnica apenas quanto à conclusão de suas considerações, pois, ao contrário do entendimento por eles manifestado, entendo que as contas dos mencionados dirigentes da universidade devem ser julgadas irregulares e não sofrer apenas a chancela de ressalva.

22. Cabe, pois, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rômulo Soares Polari (Reitor); Marcelo de Figueiredo Lopes (Pró-Reitor de Administração), João Flávio Paiva e João Batista da Silva (Superintendentes do Hospital Universitário).

IV

23. As próximas duas ocorrências referem-se a falhas na execução orçamentária no âmbito do Hospital Universitário, as quais foram assim descritas pela Controladoria-Geral da União-CGU (peça 4, p. 40 e 43

“Verificamos que a unidade gestora efetuou diversos pagamentos de despesas de exercícios financeiros anteriores (2008 e 2009), totalizando R\$ 444.773,11, como se tais despesas tivessem ocorrido no exercício examinado (2010). (violando o art. 22 do Decreto 93.872/1986)

Execução de despesas sem prévio empenho, no montante de R\$ 787.391,67, desrespeitando o inciso II, art. 167, da CF/1988, art. 60 da Lei 4.320/1964 e art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000.” (grifou-se)

24. Consoante os pareceres precedentes às falhas restaram devidamente configuradas, não podendo serem aceitos os simples argumentos efetuados pelos responsáveis de que “ocorreram falhas técnicas”.

25. Assim, cabe rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João Flávio Paiva e João Batista da Silva (Superintendentes do Hospital Universitário).

V

26. As duas últimas ocorrências também ocorreram no âmbito do Hospital Universitário e se referem à prorrogação de duas atas de registro de preço por período superior a um ano e prorrogação irregular de vigência de contrato (peça 4, p. 110).

26. Em relação às prorrogações das atas de registro de preços, observo que ocorreram com fulcro no revogado § 2º do art. 4º do Decreto 3.931/2001. Acontece que, à época dessas prorrogações, o TCU, em sede de consulta, havia se manifestado no seguinte sentido (Acórdão 991/2009-Plenário):

“(1) o prazo de vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, admitindo-se prorrogações, desde que ocorram dentro desse prazo; e

(2) No caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei 8.666/1993.”

27. Nesse contexto, como as prorrogações ocorreram em data relativamente próxima à deliberação deste Tribunal, entendo possível aceitar o fato de que os responsáveis não tinham dela conhecimento quando as promoveram. Assim, manifesto-me no sentido de aceitar as razões de justificativa dos gestores a respeito.

V.1

28. A prorrogação irregular do contrato foi assim descrita pela CGU (peça 4, p. 114):

“Trata-se do Contrato nº 06/2010, de 211/2010, originário do Pregão Eletrônico 031/2009, homologado em 14/12/2009, pactuado com a DIAGNOCEL - Comércio e Representações Ltda. [01.490.595/0001-73], no valor de R\$ 1.128.020,20, destinados ao fornecimento de reagentes para o laboratório de análises clínicas para os setores de hematologia, microbiologia, imunológica e urinálise.

O prazo original de vigência do contrato era de doze meses, com início em 2/1/2010 e término em 1/1/2011. No 1º Termo Aditivo, de 30/12/2010, o prazo de vigência foi ampliado em mais um ano.” (grifou-se)

29. Os responsáveis argumentam que a prorrogação foi efetuada com fulcro no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/1993. Os pareceres precedentes refutam esse argumento pelo fato de que esse dispositivo legal somente se refere à prestação de serviços contínuos e não ao fornecimento de bens.

30. Com efeito, a regra geral é que os contratos administrativos possuem sua vigência restrita aos respectivos créditos orçamentários. As exceções a essa regra estão previstas nos incisos I a V do art. 57 da Lei 8.666/1993 e não incluem a aquisição de produtos de uma forma geral.

31. Assim, a falha restou devidamente configurada, devendo ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Batista da Silva (Superintendente do Hospital Universitário à época da renovação contratual) e acatadas aquelas apresentadas pelo Sr. João Flávio Paiva, por não estar ele à frente do Hospital Universitário quando da realização da renovação contratual.

VI

32. Feitas essas considerações, entendo que devem ser julgadas irregulares, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, as contas dos Srs. Rômulo Soares Polari, Marcelo de Figueiredo Lopes, João Flávio Paiva e João Batista da Silva. Cabe, ainda, a aplicação a esses responsáveis da pena de multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

33. Aos Srs. Rômulo Soares Polari (Reitor) e Marcelo de Figueiredo Lopes (Pró-Reitor de Administração), em razão da ausência de fiscalização adequada sobre as contratações irregulares efetuadas pelo Hospital Universitário, proponho que o valor individual de cada multa seja de R\$ 3.000,00.

34. Ao Sr. João Flávio Paiva (Superintendente do Hospital Universitário), pela responsabilidade direta pelos atos irregulares não justificados, com exceção da renovação contratual indevida, proponho que o valor da multa seja de R\$ 9.000,00.

35. Ao Sr. João Batista da Silva (Superintendente do Hospital Universitário), pela responsabilidade direta pelos atos irregulares não justificados, proponho que o valor da multa seja de R\$ 10.000,00.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de julho de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator