

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 021.294/2010-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Prestação de Contas)

Recorrentes: Ronaldo Tadeu Pena (ex-reitor) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Interessada: Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues (ex-pró-reitora de Administração)

Unidade: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2009. IRREGULARIDADES NA ÁREA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS E NA ÁREA DE PESSOAL. CONTAS IRREGULARES DE ALGUNS GESTORES E REGULARES DOS DEMAIS. MULTA. DETERMINAÇÕES. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. FALTA DE INTERESSE RECURSAL DE UM DOS RECORRENTES. NÃO CONHECIMENTO. CONHECIMENTO DO OUTRO RECURSO. PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. INSUBSISTÊNCIA DA MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 49):

“Trata-se da prestação de contas, relativa ao exercício de 2009, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

*Ante os achados do Relatório de Auditoria 243.907/2010 (peça 3, pp. 34/123), a Controladoria-Geral da União – CGU certificou a regularidade com ressalva da gestão de alguns responsáveis e a regularidade da gestão dos demais (peça 3, pp. 124/7), mas, após instruções divergentes da Secex/MG (peças 6/8), pronunciamento do Ministério Público de Contas (peça 9) e voto do Ministro Benjamin Zymler, Relator **a quo** (peça 11), sobreveio o Acórdão 2.508/2014-Plenário, cujos termos são os que seguem (peça 12):*

‘9.1. acolher parcialmente as razões de justificativas oferecidas por Ronaldo Tadeu Pena (056.698.556-04), ex-Reitor da UFMG, e Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues (232.428.176-72), ex-Pró-Reitora de Administração da UFMG, nos termos do voto do Relator;

9.2. julgar irregulares as contas de Ronaldo Tadeu Pena (056.698.556-04), ex-Reitor da UFMG, e Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues (232.428.176-72), ex-Pró-Reitora de Administração da UFMG, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e § 1º, 210, § 2º e 214, inciso III, do Regimento Interno, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, nos valores de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e R\$ 8.000,00 (oito mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for

paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. determinar à Secretaria de Controle Interno da Controladoria-Geral da União em Minas Gerais que faça constar, nas próximas contas da entidade, as medidas efetivamente adotadas e os resultados alcançados pela entidade em relação às seguintes irregularidades:

(...)

9.5. determinar à Universidade de Minas Gerais – UFMG, com fundamento no art. 71, inciso XI, da CF/1988, que adote as medidas necessárias para concluir todos os processos administrativos em curso relacionados às irregularidades mencionadas nos presentes autos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor, bem como o parcelamento da multa, caso requerido, nos termos do art. 217 do RITCU;

9.7. dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos responsáveis e à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.’

Nesta feita, examinam-se os recursos de reconsideração interpostos pela UFMG (peça 25) e pelo sr. Ronaldo Tadeu Pena, Reitor no exercício de 2009 (peça 26).

No exame de admissibilidade, a Secretaria de Recursos–Serur assim se posicionou, em suma (peças 30/3):

a) não conhecer do recurso de reconsideração interposto pela universidade contra os itens 9.1 e 9.2 do acórdão guerreado, por inexistência de interesse recursal (artigo 282 do Regimento Interno/TCU), haja vista o aresto recorrido não lhe ter impingido sucumbência nos referidos itens, conforme excerto a seguir (peça 30):

‘(...) resta evidente a ausência de interesse da universidade para recorrer de itens que atingiram pessoalmente determinados gestores e não a UFMG.

O interesse de agir na via recursal faz-se a partir do gravame que decorra do ato impugnado, ou seja, da conclusão sobre a possibilidade de se alcançar pronunciamento mais satisfatório sob o ângulo jurídico. Nesse sentido, Nelson Nery Júnior ensina que ‘A sucumbência há de ser aferida sob o ângulo estritamente objetivo, quer dizer, sob critérios objetivos de verificação do gravame ou prejuízo. Não basta, pois, a simples ‘afirmação’ do recorrente de que sofrera prejuízo com a decisão impugnada. É preciso que o gravame, a situação desvantajosa, realmente exista, já que o interesse recursal é condição de admissibilidade do recurso’ (Princípios Fundamentais – Teoria Geral dos Recursos, 6ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 316).

Assim, no presente caso, não se pode reconhecer a existência de interesse recursal, visto que a decisão ora recorrida não impingiu qualquer sucumbência, sanção ou prejuízo à UFMG nos seus itens 9.1 e 9.2.

Registre-se, por fim, que o responsável Ronaldo Tadeu Pena interpôs pessoalmente o seu recurso, contido na peça 26 destes autos.’

b) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo sr. Ronaldo Tadeu Pena, suspendendo-se, em relação ao recorrente, os efeitos dos itens 9.2 e 9.6 do Acórdão 2.508/2014 – Plenário.

Sorteado Relator ad quem, Vossa Excelência proferiu despacho, cujo teor é o que segue (peça 35):

‘Entendendo serem admissíveis os recursos, na forma proposta pela Unidade Técnica, restitua-se o presente processo à Serur, para instrução e demais providências cabíveis e, em seguida, encaminhe-se ao Ministério Público, com vistas ao seu pronunciamento.’

Em pareceres uniformes, a proposição da unidade técnica especializada é no sentido de o Tribunal (peças 46/8):

a) não conhecer do recurso interposto pela Universidade Federal de Minas Gerais;

b) conhecer do recurso interposto pelo sr. Ronaldo Tadeu Pena.

No mérito, enquanto a sr.^a Auditora propõe o provimento parcial do apelo do ex-Reitor (peça 46), os srs. Diretor e Secretário opinam pelo provimento total (peças 47/8). Todos defendem que as contas do sr. Ronaldo Tadeu Pena sejam julgadas regulares com ressalva e que seja tornada sem efeito a multa prevista no item 9.2 do acórdão recorrido.

As ponderações da sr.^a Auditora são as seguintes, em síntese (peça 46):

a) as irregularidades enfrentadas nos autos e que deram ensejo à condenação do ora recorrente foram:

'a) contratação da empresa Santa Rosa Bureau Cultural (Processo 23072.063273/2009- 63), por licitação inexigível (6/2009), com fulcro no art. 25, inciso II, c/c art. 13, inciso III, da Lei 8.666/1993, com previsão de subcontratação (vedada por se tratar de inexigibilidade por notória especialização e em afronta à Cláusula 2^a, § 1^o, do contrato) sem a devida caracterização do objeto e respectivas planilhas de custo, nos termos do art. 6^o, inciso IX, alínea 'f', art. 7^o, § 9^o, da Lei 8.666/1993 e art. 15, incisos IV e XII, da IN/SLTI/MPOG 2/2008 (item 1.1.2.1 – peça 3, p. 59-64);

b) contratação da empresa Consultoria e Projetos Elétricos Júnior para prestação de serviços de manutenção e gerenciamento da rede de computadores da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Fafich sem o devido processo licitatório (art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993), em afronta ao Parecer PJ/SLC 505, de 19/6/2006, incorrendo em fracionamento de despesas, afrontando o inciso XXI do artigo 37 da CF e o art. 2^o da Lei 8.666/1993 (item 1.1.2.2 – peça 3, p. 64-67);

c) contratação da empresa Instituto dos Missionários Sacramentinos de Nossa Senhora para a prestação de serviços gráficos, por dispensa de licitação, em valor superior ao limite legal, definido pelo art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993 (item 1.1.2.3 – peça 3, p. 67-68);

d) aquisição de impressora 3D (máquina de prototipagem rápida e itens consumíveis), por licitação inexigível (Processo 23072.059192/2009-69) sem que fosse comprovada a inviabilidade de competição prevista no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993 (item 1.1.2.4, peça 3, p. 68-70);

e) ausência de detalhamento da formação de preços de serviços (Processo 23072.058342/2009-17, Tomada de Preços 19/2009, Contrato 11/2010) com a utilização de 'unidade' funcionando como verba na formação dos preços nas obras do canil para pequenos animais do Hospital Veterinário, Bloco A, da UFMG, contrariando o § 2^o, inciso II, e § 4^o, ambos do art. 7^o da Lei 8.666/1993 (item 1.1.2.5 – peça 3, p. 70-73);

f) prorrogação de vigência do Contrato 21/2004 (Conservo Serviços Gerais Ltda.) por período superior a sessenta meses sem a devida caracterização da excepcionalidade prevista no art. 57, § 4^o, da Lei 8.666/1993, tendo em vista que o procedimento licitatório não foi aberto tempestivamente (item 1.1.2.6 – peça 3, p. 74-75);

g) pagamento a maior referente a parcelas de horas extras e planos econômicos incorporados judicialmente, contrariando o Acórdão 4.160/2009 – 2^a Câmara (item 3.1.1.2 – peça 3, p. 79-82);

h) falta de ressarcimento ao erário, na forma do art. 46 da Lei 8.112/1990, de valores referentes ao pagamento integral da Gratificação de Estímulo à Docência aos servidores que se aposentaram com proventos proporcionais, recomendada pela CGU (Relatório de Auditoria 189704, exercício de 2006) e ratificada pelo item 1.5.2.9 do Acórdão 4.160/2009 – 2^a Câmara (item 3.1.1.5 – peça 3, p. 84-86);

i) falta de ressarcimento ao erário (art. 46 da Lei 8.112/1990) de valores referentes ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva, contrariando os Acórdãos 672/2009 – Plenário (item 9.2), 3.896/2009 – 1^a Câmara e 516/2008 – 1^a Câmara (item 1.22) (item 3.1.1.9 – peça 3, p. 90-93);

j) utilização indevida de contagem ponderada do tempo relativo a atividades de magistério para efeito de aposentadoria ordinária, contrariando o Acórdão 87/2009 – 2^a Câmara, relativo ao servidor matrícula Siape 0319557 (item 3.1.1.10 – peça 3, p. 93-94);

k) falta de ressarcimento ao erário (art. 46 da Lei 8.112/1990) dos valores pagos indevidamente após o óbito de aposentados ou pensionistas, contrariando o item 1.5.2 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.11 – peça 3, p. 94-95);

l) pagamento a maior da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada relativa ao artigo 5º, § 2º, do Decreto 95.689/1988, contrariando o item 1.5.2.16 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.14 – peça 3, p. 97-99);

m) pagamento indevido de adicional de periculosidade em rubrica de ‘decisão judicial’, contrariando o item 1.5.2.18 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.16 – peça 3, p. 100-101);

n) pagamento a maior da Gratificação Temporária do Magistério Superior, no período de março de 2008 a janeiro de 2009, inclusive 13º salário, aos servidores aposentados com proventos proporcionais, contrariando recomendação da CGU (item 3.1.1.18 – peça 3, p. 102-103);’

b) o objeto do recurso consiste em verificar:

‘a) se as irregularidades apuradas na prestação de contas são de natureza formal (peça 26, p. 3-6);

b) se os contratos firmados com a empresa Santa Rosa Bureau sob o regime de empreitada por preço global necessitam do detalhamento dos preços unitários (peça 26, p. 6-7);

c) se é exigível o processo licitatório quando da contratação da empresa Júnior Consultoria e Projetos Elétricos (peça 26, p. 8-10);

d) se foi ultrapassado o limite legal para a dispensa da licitação na contratação da empresa Instituto dos Missionários Sacramentinos de Nossa Senhora para prestação de serviços gráficos (peça 26, p. 10-13);

e) se é aplicável a inexigibilidade da licitação na aquisição de impressora 3D importada (peça 26, p. 13-14);

f) se foi legal a prorrogação da vigência do Contrato 21/2004 com a Conserve Serviços Gerais Ltda. (peça 26, p. 14-15);

g) se houve desídia em cumprimento às determinações emanadas por esta Corte quanto às irregularidades ligadas à área de pessoal (peça 26, p. 15-19).’

c) uma multiplicidade de falhas e um extenso rol de irregularidades foram apurados na prestação de contas durante a gestão do sr. Ronaldo, ora recorrente, na UFMG;

d) as irregularidades verificadas na área de licitações e contratos, como adequadamente destacado no voto condutor do acórdão ora recorrido (peça 11), não são de caráter meramente formal, uma vez que demonstraram a inobservância a preceitos básicos da Lei de Licitações, ostentando gravidade suficiente para afastar a natureza formal da irregularidade, além de evidenciar falta de planejamento da instituição na aquisição de bens e serviços;

e) ressalta-se, ainda, a lista de irregularidades apuradas na área de pessoal, restando evidente o prejuízo ao erário, na medida em que a morosidade no cumprimento de determinações desta Corte de Contas e de recomendações da CGU na área de pessoal acaba propiciando o pagamento de vantagens indevidas em detrimento do erário;

f) nesse contexto, e considerando o total de irregularidades verificadas, resta evidente a fundamentação para descartar a mera formalidade das falhas apuradas;

g) sobre os contratos firmados com a empresa Santa Rosa Bureau sem especificação do objeto e respectivas planilhas de custo (peça 26, pp. 6/7):

g.1) de acordo com o artigo 7º, § 9º, da Lei 8.666/1993, as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços observarão o estabelecido nos projetos básico e executivo, além da execução das obras e dos serviços, mesmo nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, no que couber;

g.2) ademais, a Lei de Licitações, em seu artigo 6º, inciso IX, alínea 'f', determina que o projeto básico deve trazer consigo um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou o complexo de obras objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. Para isso, faz-se necessário constar um orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, o que não foi verificado no caso em comento;

g.3) o voto condutor do Acórdão 399/2001 – 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

'49. Ressaltamos que, independentemente do regime da execução indireta (empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral), é obrigatório que o orçamento detalhado do custo global da obra, integrante do projeto básico, esteja fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, inciso IX, alínea 'f', da Lei 8.666/1993).

50. Não está a lei a exigir que haja a previsão exata dos quantitativos, mas que esses quantitativos sejam apurados em estudos técnicos com a profundidade adequada. A precariedade do projeto básico original, atestada pelas alterações realizadas logo após a assinatura do contrato, indica que o dispositivo legal não foi observado.'

g.4) conclui-se, pois, que o responsável não logrou elidir a irregularidade a ele imputada, haja vista a necessidade de detalhamento dos preços unitários e das respectivas planilhas de custo no contrato firmado com a empresa Santa Rosa Bureau;

h) em relação à exigibilidade de processo licitatório na contratação da empresa Júnior Consultoria e Projetos Elétricos (peça 26, pp. 8/10):

h.1) a Lei de Licitações, em seu artigo 24, inciso XIII, que disciplina a contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos, não ampara a contratação em comento;

h.2) a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas contratou a empresa Júnior sem o devido processo licitatório, obrigatório segundo **mandamus** do artigo 24, inciso II, da Lei 8.666/1993. Ademais, não observou o Parecer PJ/SLC 505, de 19/6/2006, da Procuradoria-Geral da UFMG, que recomendou a instauração de procedimento licitatório para contratação dos serviços (peça 3, pp. 64/5, item 1.1.2.2);

h.3) a contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada compatibilidade com os preços de mercado (Acórdão 179/2011 – Plenário e Súmula TCU 250), o que não foi demonstrado no caso em comento. Ademais, no caso concreto, não foi justificado o fracionamento de despesas;

h.4) ante o exposto, conclui-se que os elementos apresentados pelo responsável não foram capazes de afastar a irregularidade a ele imputada;

i) quanto ao limite legal para a dispensa da licitação na contratação da empresa Instituto dos Missionários Sacramentinos de Nossa Senhora (peça 26, pp. 6/7):

i.1) os preceitos legais que disciplinam a dispensa da licitação em razão do valor são o art. 120 e os incisos I e II, juntamente com o parágrafo único do artigo 24 da Lei 8.666/1993. Essa dispensa fundamenta-se na economicidade, ou seja, quando o custo financeiro da administração pública é superior ao benefício resultante do processo licitatório;

i.2) a previsão expressa no artigo 120 da Lei de Licitações é no sentido de facultar à União fixar os valores para eleição de cada modalidade licitatória, o que repercute diretamente no valor limite para a dispensa da licitação. Trata-se de norma de caráter específico;

i.3) é inconteste que a União possui a competência plena para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas, normas estas de observância obrigatória para todos os entes da federação brasileira;

i.4) dessa forma, não há como a UFMG cogitar de estabelecer novos valores para as modalidades licitatórias previstas no artigo 23 da Lei 8.666/1993 e, com isto, justificar a dispensa da licitação baseada em valores arbitrários;

i.5) nesse contexto, não é possível acolher a pretensão do recorrente, pois a contratação da empresa em comento importou em valor superior ao definido pela Lei de Licitações como limite legal para fundamentar a dispensa da licitação;

j) no que se refere à inexigibilidade da licitação na aquisição de impressora 3D importada (peça 26, pp. 13/4):

j.1) a regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do poder público é de submissão ao procedimento licitatório, sendo exceção a contratação direta. Na licitação dispensável ou inexigível, a lei enumera os casos em que o procedimento é possível;

j.2) não foi inserido, nos autos, documento hábil a justificar a dispensa da licitação. O documento emitido pela Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos não comprova a inviabilidade de competição. Apenas atesta que o produto adquirido não é produzido no país, o que não afasta a possibilidade, por exemplo, da existência de representantes do produto no país ou mesmo a existência de outros fabricantes;

j.3) o fato de o produto não ser produzido no país não promove, por si, a possibilidade de dispensa da licitação. Mesmo a entidade estando vinculada ao plano de trabalho, ela estava obrigada por lei a adquirir o equipamento por meio de licitação, salvo se comprovadas as exceções contidas no artigo 24 da Lei 8.666/1993, o que não ocorreu;

k) relativamente à prorrogação da vigência do Contrato 21/2004 com a Conservo Serviços Gerais Ltda. (peça 26, pp. 14/5):

k.1) a Lei de Licitações fixa, em seu artigo 57, inciso II, o período de 60 meses para a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e de condições mais vantajosas para a administração. Excepciona, no entanto, a prorrogação do prazo por até 12 meses quando devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior;

k.2) em observância ao princípio da prudência, cabe ao gestor efetuar planejamento adequado de suas contratações, de modo a realizar tempestivamente os procedimentos licitatórios necessários, a fim de evitar a prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, quando já transcorridos 60 meses, por ser esse dispositivo de aplicação apenas em casos excepcionais;

k.3) o suposto atraso da obra baseado na convenção coletiva de trabalho, a qual alterou a categoria de trabalhadores a serem contratados, não é argumento justificável para a prorrogação do contrato. A referida convenção ocorrera em janeiro de 2009, enquanto a contratação dos serviços de portaria é datada de agosto do mesmo ano, o que descaracteriza a excepcionalidade exigida para as prorrogações;

k.4) assim, o responsável não logrou elidir a irregularidade a ele imputada;

l) com referência ao cumprimento às determinações emanadas desta Corte quanto às irregularidades ligadas à área de pessoal (peça 26, pp. 15/8):

l.1) na análise destas contas, foram identificadas 13 ocorrências relativas à área de pessoal, das quais 5 tiveram o acolhimento integral das razões de justificativa apresentadas, 4 foram parcialmente acolhidas e nas demais não foi demonstrado o efetivo cumprimento das determinações emanadas do TCU, o que resultou, por exemplo, em vários servidores continuarem recebendo vantagens consideradas irregulares por esta Corte de Contas;

l.2) no tocante às decisões definitivas oriundas desta Corte de Contas e relacionadas a processos de aposentadoria e pensão, é 'escusável' a instauração de processos administrativos. Consoante voto condutor do acórdão ora recorrido (peça 11), 'nestes casos, o cumprimento da

determinação expedida por esta Corte de Contas deve se dar de forma imediata, dentro dos prazos concedidos pelo Tribunal, não podendo ser aceita, nestes casos, a justificativa relacionada à demora no trâmite dos processos administrativos’;

l.3) as irregularidades relativas ao pagamento indevido de parcelas de horas extras e de planos econômicos incorporados judicialmente referem-se a períodos pretéritos, dos anos de 2003 a 2005. Mesmo após determinação do TCU, alguns servidores continuam a receber vantagens indevidas. As medidas administrativas adotadas não foram suficientes para dar efetivo cumprimento às determinações originárias deste Tribunal;

l.4) ademais, o recorrente não apresentou qualquer argumento justificando diversas das falhas de pessoal, como a utilização indevida de contagem ponderada do tempo relativo a atividades de magistério para efeito de aposentadoria ordinária, contrariando o Acórdão 87/2009 – 2ª Câmara, e a falta de ressarcimento ao erário (artigo 46 da Lei 8.112/1990) dos valores pagos indevidamente após o óbito de aposentados ou pensionistas, contrariando o item 1.5.2 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara. Além do que, não comprova a efetiva regularização do pagamento a maior da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada relativa ao artigo 5º, § 2º, do Decreto 95.689/1988, contrariando o item 1.5.2.16 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara;

l.5) o responsável não logrou, portanto, demonstrar o efetivo cumprimento das determinações emanadas desta Corte de Contas por meio do Acórdão 4.160/2009, nem apresentou motivo justo para o seu descumprimento, razão pela qual as justificativas devem ser rejeitadas;

m) em face das análises anteriores, conclui-se que:

‘a) a multiplicidade de falhas e o extenso rol de irregularidades apuradas na gestão do recorrente na UFMG afastam a identificação das mesmas como mera formalidade;

b) é obrigatória a apresentação de orçamento detalhado do custo global da obra, integrante do projeto básico, independentemente do regime da execução indireta (empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral);

c) a contratação de instituição sem fins lucrativos, como é o caso da empresa Júnior, com dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada compatibilidade com os preços de mercado (Acórdão 179/2011 – Plenário e Súmula TCU 250). Ademais, no caso concreto, não foi justificado o fracionamento de despesas;

d) não há base legal para a dispensa de licitação na contratação da empresa Instituto dos Missionários Sacramentinos de Nossa Senhora, uma vez que o limite legal foi ultrapassado;

e) o fato de o produto não ser produzido no país não promove, por si, a possibilidade de dispensa da licitação;

f) não há amparo legal para a prorrogação da vigência do Contrato 21/2004.’

n) em que pesem as conclusões acima, impende tecer algumas considerações adicionais, a fim de sopesar a materialidade das irregularidades apontadas e a gestão global da UFMG, a qual tinha o recorrente como responsável:

n.1) no ano de 2009, o reitor geriu cerca de R\$ 1,7 bilhão, envolvendo recursos orçamentários e extra-orçamentários (peça 3, pp. 129 e 149). As irregularidades aqui contestadas envolveram poucos recursos, se comparados ao orçamento da instituição. As despesas pagas ao longo do exercício de 2009 na contratação da empresa Júnior, por exemplo, envolveram cerca de R\$ 155.000,00. A contratação de serviços de impressão gráfica junto ao Instituto Missionários Sacramentinos de Nossa Senhora totalizou R\$ 16.139,36 (peça 3, pp. 64 e 67). Na contratação da empresa Santa Rosa Bureau, apesar de envolver um montante mais relevante, cerca de R\$ 522.000,00, não foi identificado superfaturamento ou sobrepreço;

n.2) apesar do extenso rol de irregularidades apontadas, não se identifica a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza

contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, fundamentos para o julgamento pela irregularidade das contas, assim definido na alínea 'b' do inciso III do artigo 16 e parágrafo único do artigo 19 da Lei 8.443/1992;

n.3) no tocante às irregularidades ligadas à área de pessoal, cerca de 69% das justificativas apresentadas foram acolhidas total ou parcialmente. Ademais, o recorrente providenciou diversas medidas com o fim de dar cumprimento às deliberações desta Corte de Contas, tais como, a instauração de processos administrativos, ressarcimento da maior parte das gratificações natalina e por encargos de cursos ou concursos recebidos indevidamente. Merece destaque, ainda, que algumas providências adotadas não lograram êxito em virtude de decisões judiciais favoráveis aos servidores;

n.4) com base nessas conclusões, propõe-se que o recurso seja parcialmente provido, uma vez que as circunstâncias afetadas às irregularidades imputadas não são suficientes para macular suas contas. Propõe-se, então, julgar regulares com ressalva as contas do recorrente, excluindo-se, por consequência, a multa a ele imputada.

O sr. Diretor da Serur, por sua vez, aduz o seguinte, em suma, com o aval do titular da Secretaria especializada (peças 47/8, texto com ajustes de forma):

'3. Desde logo, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento, no sentido de dar provimento ao recurso para julgar as contas do gestor Ronaldo Tadeu Pena regulares com ressalva, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.

4. De fato, a responsabilização dos dirigentes máximos de órgãos e entidades, no contexto de uma prestação de contas anual, não pode ter o mesmo viés do da responsabilidade por atos ou procedimentos específicos que integram uma gestão. Não obstante a ausência de indicadores de avaliação de gestão adequados e preestabelecidos, é certo que, em linhas gerais, o julgamento da prestação de contas anual deve-se pautar pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Além disso, a responsabilidade é sempre subjetiva. Nesse sentido, ao atribuir responsabilidade aos dirigentes máximos, deve-se avaliar se as questões envolvidas têm materialidade e relevância e se os resultados e as condutas esperadas poderiam ser deles exigidas.

5. Assim, tal como se concluiu na instrução precedente, a existência de alguns atos e procedimentos irregulares que compuseram a gestão anual da Universidade Federal de Minas Gerais referente ao exercício de 2009, por si, não é suficiente para macular toda a gestão anual, ante a ausência de materialidade das ocorrências, bem como pela ausência de condutas que possam representar potenciais riscos para a entidade ou que foram praticadas graves irregularidades.

6. Como bem destacou a Auditora Federal informante, as irregularidades remanescentes apuradas nesta prestação de contas devem ser examinadas no contexto da gestão anual. No presente caso, o volume de recursos orçamentários gerido pela Universidade Federal de Minas Gerais em 2009 foi da ordem de R\$ 1,7 bilhão. Também relevante acrescentar que a entidade gerenciou cerca de 3.762 funcionários. Esses dados dão a dimensão da complexidade do exame da presente prestação de contas.

7. Nesse contexto, concordo que o exame da gestão não pode cingir à apreciação de atos e procedimentos administrativos isolados ou incidentais, conquanto se deva ponderar os seus reflexos na gestão sobre os critérios de materialidade e gravidade, bem como sob o prisma do nível de responsabilidade que seria exigível dos dirigentes máximos da entidade.

8. Nessa ordem, apenas se ressalta que a quantidade de atos e procedimentos que é praticada é relação proporcional à dimensão e à complexidade da gestão da entidade. Dessa forma, é também esperado que certas falhas formais surjam também em quantidade proporcional, o que não se faz correto transmutar a sua natureza, em

função da quantidade, para considerá-las como 'prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial', assim definido na alínea 'b' do inciso III do art. 16 c/c o parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992.

9. Também não se mostra um parâmetro equânime inserir como indicador de avaliação de gestão anual o monitoramento de determinações que não têm o potencial de impactar efetivamente a gestão anual, nem de atrair a responsabilização direta dos dirigentes máximos da entidade, principalmente se comprovadamente o ente despendeu esforços para implementá-los, como se observa no quadro resumo a seguir:

(AC - 4.160/2009 - TCU - 2ª Câmara). Ocorrências listadas no item 21 do Voto que fundamentou o acórdão recorrido (peça 11, p. 5)	Voto (AC – 2.508/2014-Plenário) que fundamentou a multa - Área de pessoal (peça 11)
21.1. Pagamento a maior referente a parcelas de horas extras e planos econômicos incorporados judicialmente, contrariando o Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.2 – peça 3, p. 79-82);	Cumprimento parcial. Rejeição das alegações de defesa. Fundamento da multa. (itens 25 e 26 do Voto)
21.2. Falta de ressarcimento ao erário, na forma do art. 46 da Lei 8.112/1990, de valores referentes ao pagamento integral da Gratificação de Estímulo à Docência aos servidores que se aposentaram com proventos proporcionais, recomendada pela CGU (Relatório de Auditoria 189704, exercício de 2006) e ratificadas pelo item 1.5.2.9 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.5 – peça 3, p. 84-86);	Item 27 do Voto. Alegações parcialmente colhidas.
21.3. Falta de ressarcimento ao erário (art. 46 da Lei 8.112/1990) de parte dos valores referentes à gratificação natalina pagos indevidamente a servidores que recebem o abono de permanência, contrariando o item 1.5.2.6 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.7 – peça 3, p. 88);	Item 28 do Voto. Alegações integralmente acolhidas.
21.4. Falta de ressarcimento ao erário (art. 46 da Lei 8.112/1990) de valores referentes ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva, contrariando os Acórdãos 672/2009 – Plenário (item 9.2), 3.896/2009 – 1ª Câmara e 516/2008 – 1ª Câmara (item 1.22) (item 3.1.1.9 – peça 3, p. 90-93);	Item 39 do Voto. Acolhimento das alegações de defesa.
21.5. Utilização indevida de contagem ponderada do tempo relativo a atividades de magistério para efeito de aposentadoria ordinária, contrariando o Acórdão 87/2009 – 2ª Câmara, relativo ao servidor matrícula Siape 0319557 (item 3.1.1.10 – peça 3, p. 93-94);	Item 41 do Voto. As liminares que impediam o cumprimento das determinações haviam caído, não havendo razões para o descumprimento da determinação. Rejeição das alegações.
21.6. Falta de ressarcimento ao erário (art. 46 da Lei 8.112/1990) dos valores pagos indevidamente após o óbito de aposentados ou pensionistas, contrariando o item 1.5.2 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.11 – peça 3, p. 94-95);	Item 29 do Voto. Descumprimento integral. Rejeição das alegações.

(AC - 4.160/2009 - TCU - 2ª Câmara). Ocorrências listadas no item 21 do Voto que fundamentou o acórdão recorrido (peça 11, p. 5)	Voto (AC – 2.508/2014-Plenário) que fundamentou a multa - Área de pessoal (peça 11)
21.7. Falta de ressarcimento ao erário (art. 46 da Lei 8.112/1990) de valores pagos indevidamente a título de Gratificação por Encargos de Cursos ou Concursos, contrariando o item 1.5.2.11 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.12 – peça 3, p. 96);	Item 30 do Voto. Alegações acolhidas.
21.8. Acumulação indevida de vantagens de aposentadoria, contrariando o item 1.5.2.12 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.13 – peça 3, p. 96-97);	Item 31 do Voto. Alegações acolhidas.
21.9. Pagamento a maior da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada relativa ao artigo 5º, § 2º, do Decreto 95.689/1988, contrariando o item 1.5.2.16 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.14 – peça 3, p. 97-99);	Item 32 do Voto. Alegações rejeitadas.
21.10. Pagamento indevido de adicional de periculosidade em rubrica de 'decisão judicial', contrariando o item 1.5.2.18 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.16 – peça 3, p. 100-101);	Item 32 do Voto. O cumprimento da determinação foi inviabilizado em razão de decisões judiciais. Alegações parcialmente acolhidas.
21.11. Pagamento a maior do percentual de Adicional de Tempo de Serviço, contrariando o item 1.5.2.19 do Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara (item 3.1.1.17 – peça 3, p. 101-102);	Item 37 do Voto. Alegações acolhidas.
21.12. Pagamento a maior da Gratificação Temporária do Magistério Superior, no período de março de 2008 a janeiro de 2009, inclusive 13º salário aos servidores aposentados com proventos proporcionais, contrariando recomendação da CGU (item 3.1.1.18 – peça 3, p. 102-103);	Item 43 do Voto. Acolhimento parcial.
21.13. Pagamento indevido da rubrica 'Sentença Judicial Transitada em Julgado' referente à incorporação da vantagem do artigo 3º do Decreto-Lei 1.971/1982, de forma contrária à recomendação da CGU (item 3.1.1.19 – peça 3, p. 103-106);	Item 46. Acolhimento das alegações de defesa.

10. Conforme restou evidenciado nos autos, a entidade não ficou inerte diante das determinações desta Casa, embora não tenha implementado todas as medidas exigidas por este Tribunal. Entretanto, as providências que deixaram de ser efetivadas realmente não têm potencial para macular toda a gestão do exercício de 2009, embora não haja dúvida de que elas devam ser acompanhadas até a sua implementação, inclusive com eventual apenação dos responsáveis, na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal, mas em processos específicos de fiscalização, e não nesta prestação de contas anual.

11. Nesse espeque, reitera-se a concordância, no essencial, com a proposta de encaminhamento oferecida pela AUFC, no sentido de:

- a) não conhecer do recurso interposto pela Universidade Federal de Minas Gerais;
- b) conhecer do recurso interposto por Ronaldo Tadeu Pena e, no mérito, dar-lhe provimento, para julgar suas contas regulares com ressalva e, em consequência, tornar sem efeito a multa prevista no item 9.2 do acórdão recorrido.

12. Encaminhem-se os autos ao Secretário de Recursos para sua manifestação e, em seguida, ao Ministério Público junto ao TCU.'

II

O Ministério Público de Contas acompanha, com base nos fundamentos indicados no exame de admissibilidade à peça 30, a proposta da Serur de não conhecimento do recurso de reconsideração interposto pela UFMG (peça 25), por inexistência de interesse recursal.

No que se refere ao apelo do sr. Ronaldo Tadeu Pena, ex-Reitor, cumpre resgatar excerto de manifestação anterior desta Procuradoria de Contas, a saber (peça 9):

'A nobre missão constitucional de julgar as contas dos responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos (CF/1988, artigo 71, inciso II) não teria como não ser árdua, difícil, espinhosa.

Casos há em que o limite entre a irregularidade e a regularidade com ressalva das contas é bastante tênue e, para estes casos limítrofes, o julgador deve pautar a formação de seu convencimento pelo conjunto dos ilícitos apurados na gestão.

Liderar uma renomada instituição federal de ensino não é tarefa simples. Significa enfrentar embates diários, conviver com a escassez de recursos e, não raro, aprender a extrair o melhor dos nem sempre bem qualificados servidores disponíveis.

No caso concreto, a rejeição das razões de justificativa do sr. Ronaldo Tadeu Pena e da sr.^a Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues, respectivamente, ex-Reitor e ex-Pró-Reitora de Administração da UFMG, recai sobre as áreas de licitações/contratos e de pessoal.

Esses segmentos da atividade administrativa demandam, em qualquer organização, redobrada cautela dos gestores, notadamente na seara pública, haja vista a sangria de recursos que daí costuma advir no caso de má gestão, seja esta intencional ou não.

Embora o Acórdão 4.160/2009 – 2ª Câmara, que deu causa a inúmeras determinações afetas à área de gestão de pessoas da entidade, somente tenha sido proferido na sessão de 18.8.2009, ou seja, próximo ao término do exercício cujas contas ora se examinam, é preciso destacar que o mandato do sr. Ronaldo estendeu-se no período de 2006 a 2010 (peça 4, p. 72).

Esse Acórdão 4.160/2009 foi proferido no âmbito da prestação de contas de 2006 da universidade (TC-019.876/2007-4, Relação 24/2009 - Gab. do Min. Aroldo Cedraz – 2ª Câmara, DOU 21.8.2009). Várias das irregularidades já haviam sido apontadas pela SFC no bojo do respectivo relatório de auditoria, ou seja, no início do exercício de 2007. Significa dizer, portanto, que houve clara morosidade na adoção de providências para conduzir os procedimentos administrativos ao patamar da legalidade.

Os órgãos de controle, em regra, verificam a situação posta. A obrigação nata dos gestores públicos é dar fiel cumprimento às leis, sempre, independentemente da atuação dos Controles Interno e Externo.'

Ademais, predomina nesta Corte o entendimento de que:

'A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias e a aplicação de multa aos responsáveis.

A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das sanções legalmente previstas, conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas.'

Ainda assim, de uma maneira geral, diversas colocações da Serur (peças 46/7) sensibilizaram o Ministério Público de Contas, ante as particularidades do caso concreto.

Mesmo que o vultoso orçamento da entidade não seja argumento bastante, por si só, para relevar falhas de 'baixa materialidade', haja vista que cada real despendido pela Administração Pública deve ter sua despesa rigorosamente pautada nas rígidas normas de execução orçamentário-financeira, é possível admitir que o conjunto de falhas identificadas no exercício de 2009 possa não ter repercussão expressiva sobre a gestão como um todo.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o TCU:

a) não conhecer do recurso interposto pela Universidade Federal de Minas Gerais, por ausência de interesse recursal;

b) conhecer do recurso de reconsideração manejado pelo sr. Ronaldo Tadeu Pena, ex-Reitor, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornar sem efeito a multa que lhe fora aplicada por meio do item 9.2 do Acórdão 2.508/2014- Plenário (peça 12) e julgar suas contas regulares com ressalva;

c) aproveitar as circunstâncias objetivas apresentadas no recurso do ex-Reitor (artigo 281 do Regimento Interno/TCU) e também tornar sem efeito a multa aplicada à sr.^a Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues, por meio do item 9.2 da deliberação ora guerreada, e julgar regulares com ressalva as contas da referida ex-Pró-Reitora de Administração.”

É o relatório.

VOTO

Por falta de interesse recursal, o apelo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) não deve ser conhecido. Por seu turno, o recurso do ex-reitor Ronaldo Tadeu Pena preenche os requisitos de admissibilidade, dele podendo conhecer o Tribunal.

2. No mérito, acompanho os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de dar provimento ao recurso do ex-reitor. De fato, embora não tenham sido afastadas diversas falhas, tais como a contratação de empresas sem o devido processo licitatório, ausência de detalhamento da formação de preços de serviços, aquisição de impressora 3D por inexigibilidade de licitação, sem que tenha sido comprovada a inviabilidade de competição, e pagamentos indevidos de despesas de pessoal, entre outras, é forçoso reconhecer a baixa materialidade das despesas glosadas, em especial frente ao volume total de recursos geridos no exercício de 2009, da ordem de R\$ 1,7 bilhão.

3. Além disso, não se tem notícia nos autos de condutas reveladoras de má-fé ou que expusessem a entidade a riscos elevados.

4. Também foi possível observar o esforço da entidade para implementar diversas determinações a ela dirigidas pelo Tribunal em processos de prestação de contas anteriores. Em relação a essas medidas, várias foram implementadas, outras se encontram em implementação e outras foram obstadas por decisões judiciais. Assim, deve prosseguir o acompanhamento por parte desta Corte. Anoto que, a meu ver, as medidas não implementadas integralmente tampouco detêm gravidade suficiente para macular as contas.

5. Desse modo, considerando que as falhas remanescentes no exercício de 2009 não tiveram repercussão suficiente, no conjunto da gestão, para macular as contas dos responsáveis, cabe dar provimento parcial ao recurso de Ronaldo Tadeu Pena, de modo a julgar suas contas regulares com ressalva, tornando insubsistente a multa aplicada. O mesmo tratamento deve ser dado à ex-Pró-Reitora de Administração, Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues, considerando que o recurso apresentado pelo ex-reitor aproveita a essa responsável.

Ante o exposto, acolho os pareceres uniformes e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de março de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 547/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.294/2010-0.
2. Grupo I, Classe I – Recurso de reconsideração (em Prestação de Contas)
3. Recorrentes: Ronaldo Tadeu Pena (ex-reitor, CPF nº 380.732.638-31) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
- 3.1. Interessada: Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues (ex-pró-reitora de Administração, CPF 232.428.176-72)
4. Unidade: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidades Técnicas: Secex/MG e Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em fase de recurso de reconsideração contra o Acórdão nº 2.508/2014-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 281 do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer do recurso apresentado pela Universidade Federal de Minas Gerais, por falta de interesse recursal;

9.2. conhecer do recurso interposto por Ronaldo Tadeu Pena para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, aproveitando as circunstâncias objetivas apresentadas em benefício de Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues;

9.3. tornar insubsistentes os itens 9.2 e 9.6 do Acórdão nº 2.508/2014-Plenário;

9.4. julgar regulares com ressalva as contas de Ronaldo Tadeu Pena e de Ana Maria Motta e Oliveira Rodrigues, dando-lhes quitação, nos termos do arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. notificar os recorrentes e a interessada acerca desta deliberação.

10. Ata nº 7/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0547-07/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral