

TC 000.234/2014-1.

Tipo: Representação.

Unidade jurisdicionada: Fundação

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian – HUMAP/EBSERH.

Representante: Controladoria Geral da União.

Responsáveis: Srs. José Carlos Dorsa Vieira Pontes (CPF 368.454.421-34) e Élio Rodrigues Frias (CPF 528.794.101-34).

Advogado: Fabrizio Tadeu Severo dos Santos (OAB 7498/MS), representante do Sr. José Carlos Dorsa Vieira Pontes (peça 98).

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

Trata-se de representação constituída de apartado do TC 018.967/2013-2, em cumprimento ao item 9.5.3 do Acórdão 3103/2013-TCU-Plenário, com finalidade de avaliar a regularidade dos atos relativos ao Pregão 191/2012, bem como da execução dos contratos correspondentes: Contrato 10/2013 (Battiston & Barbosa Ltda.); Contrato 11/2013 (Engevel Construtora Ltda.); Contrato 12/2013 (Prisma Engenharia Ltda.); Contrato 13/2013 (Radani Engenharia Ltda. ME) e Contrato 14/2013 (RVA Empreendimentos Comércio e Serviços Ltda. ME), celebrados com o então Núcleo Hospitalar Maria Aparecida Pedrossian – NHU/FUFMS (atual HUMAP/UFMS/EBSERH).

2. Originalmente, o processo TC 018.967/2013-2 foi formulado como representação autuada a partir da remessa do Relatório de Demanda Externa (RDE) 00211.000509/2012-19, de autoria da Controladoria-Geral da União em Mato Grosso do Sul (CGU-Regional/MS), cujo teor visou a instruir o Inquérito Policial 142/2012- SR/DPF/MS e trouxe uma gama significativa de possíveis irregularidades/ilegalidades cometidas por gestores do Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian (NHU/FUFMS), no decorrer da realização de procedimentos licitatórios e na celebração/execução de contratos administrativos.

3. Além do documento citado, foi encaminhado o Relatório nominado de “65 dias de Gestão”, em que o atual Diretor-Geral do HUMAP/UFMS/EBSERH, Sr. Claudio Wanderley Luz Saab, elenca uma série de medidas administrativas adotadas após a deflagração da operação “Sangue Frio”.

4. Em razão da grande quantidade de indícios de irregularidades apontadas pela CGU, naquele relatório, para melhor organização do processo, o Acórdão 3103/2013-TCU-Plenário determinou a constituição de apartados nos seguintes termos (peça 4):

9.5.3. promova a autuação de 7 (sete) processos apartados de representação, com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno c/c o art. 37 da Resolução TCU nº 191/06, seguindo, para tanto, as orientações contidas nos subitens 11.2.1, 11.2.2, 11.2.6, 11.2.7, 12.2.1, 12.2.2 e 12.2.5, 14.3.1, 14.3.3, 14.3.4 e 14.3.7, 15.2.1 a 15.2.4, 16.2.1 a 16.2.3, 17.3.1 a 17.3.7 e 18.4.1.2 a 18.4.1.4 da instrução transcrita no relatório que fundamenta

este acórdão, inclusive, no que tange à adoção de medidas preliminares com vistas ao saneamento dos autos;

5. O presente processo trata, especificamente, dos itens 18.4.1.2 a 18.4.1.4, relativos ao Pregão 191/2012 e aos contratos dele decorrentes, cujo objeto é a prestação de serviços de reforma de telhados de unidades do Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian (HUMAP/UFMS/EBSERH). Os contratos objetos desta representação são os seguintes:

- a) Contrato 10/2013 - Battiston & Barbosa Ltda. - CNPJ 03.250.090/0001-67;
- b) Contrato 11/2013 - Engevel Construtora Ltda. - CNPJ 15.045.850/0001-83;
- c) Contrato 12/2013 - Prisma Engenharia Ltda. - CNPJ 08.472.949/0001-04;
- d) Contrato 13/2013 - Radani Engenharia Ltda. ME - CNPJ 12.937.415/0001-75; e
- e) Contrato 14/2013 - RVA Empreendimentos, Comércio e Serviços Ltda. ME - CNPJ

11.110.786/0001-16.

6. Realizadas as diligências preliminares, esta unidade técnica procedeu análise por meio da instrução de Peça 80, onde foi proposto, em pareceres uniformes desta Unidade Técnica, audiências de dois responsáveis nos seguintes termos, cuja análise das razões de justificativas constituem o objeto da presente instrução (Peça 80):

a) realizar, com fundamento no artigo 43, inciso II, da Lei 8443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir relacionados, para que, no prazo, de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas, ocorridas no âmbito do Pregão 191/2012, cujo objeto é a contratação de empresas para a prestação de serviço de execução indireta para reforma dos telhados do Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian - HUMAP/UFMS/EBSERH, que culminou na celebração dos Contratos: 10/2013 (Battiston & Barbosa Ltda. - CNPJ 03.250.090/0001-67); 11/2013 (Engevel Construtora Ltda. - CNPJ 15.045.850/0001-83); 12/2013 (Prisma Engenharia Ltda. - CNPJ 08.472.949/0001-04); 13/2013 (Radani Engenharia Ltda. ME - CNPJ 12.937.415/0001-75); e 14/2013 (RVA Empreendimentos, Comércio e Serviços Ltda. ME - CNPJ 11.110.786/0001-16):

a.1) Sr. José Carlos Dorsa Vieira Pontes, CPF 368.454.421-34, Diretor-Geral do Núcleo do Hospital Universitário Maria Pedrossian, no período de 2009 a 2013:

a.1.1.) aprovar o Termo de Referência referente ao Pregão 191/2012, cujo teor contemplou orçamentos-base superestimados e sem detalhamento em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem executados nas obras de reforma do telhado do NHU/UFMS, procedimento esse que contraria os artigos 7º, parágrafo 2º, inciso II, e, 12, inciso III, ambos da Lei 8666/1993, e o artigo 9º, parágrafo 2º, do Decreto 5.450/2005 (peça 63, p. 4-22);

a.1.2) autorizar a realização do Pregão 191/2012 com os vícios elencados na alínea anterior, e, consequentemente, celebrar os Contratos 10/2013; 11/2013; 12/2013; 13/2013 e 14/2013 (peça 63, p. 44).

a.2) Sr. Élio Rodrigues Frias (CPF 528.794.101-34), ex-Chefe da Divisão de Infraestrutura e Projetos/DIEP/DRG/NHU/UFMS:

a.2.1) assinar, como responsável, o Termo de Referência referente ao Pregão 191/2012, cujo teor contemplou orçamentos-base superestimados e sem detalhamento em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem executados nas obras de reforma do telhado do NHU/UFMS, procedimento esse que contraria os artigos 7º, parágrafo 2º, inciso II, e, 12, inciso III, ambos da Lei 8666/1993, e o artigo 9º, parágrafo 2º do Decreto 5.450/2005 (peça 63, p. 4-22).

RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DO SR. JOSÉ CARLOS DORSA (Peça 107)

7. Inicialmente, alega que para eventual responsabilização do agente necessita estar presente o elemento subjetivo do dolo, o que não ocorreu no seu caso.

8. Em seguida faz breve histórico da situação do hospital desde o princípio da sua criação até culminar na situação em que se encontrava quando da realização das obras.

9. Sobre os fatos, alega que não cabe imputar-lhe culpa por atos de diversos outros servidores que participavam das várias etapas do processo de licitação, posto de não se razoável exigir-lhe o controle das suas atividades.
10. Alega também que deve ser considerado o contexto da situação do hospital, uma vez que as estruturas originais tinham mais de 40 anos e estavam em péssimo estado, necessitando de uma intervenção urgente. Assim, argumenta, “na condição de diretor-geral, aprovou a contratação dos serviços em questão, já que de clareza solar a necessidade e emergencialidade do referido nosocômio quanto à reforma das suas instalações”.
11. Deixa assentado “que antes de ser autorizado e posteriormente homologado pelo defendente, referida contratação teve aprovação tanto do setor responsável pelas compras, bem como do Diretor administrativo do NHU”.
12. Assevera que “certo é que a contratação referia-se a área sobremaneira diversa das especialidades que detém o ora defendente, sendo certo que em nada influenciaria sua aptidão e profundos conhecimentos acerca da cardiologia e medicina em geral quanto às especificações relacionadas ao objeto da contratação”.
13. Especificamente sobre as irregularidades apontadas, sem entrar no mérito, faz diversas alegações, todas no sentido de que não cabe responsabilizá-lo, posto que existiram atos anteriores de outros servidores concernentes às contratações em comento e seu ato de aprovação baseou-se em tais atos, não lhe cabendo iniscuir-se em detalhamentos técnicos do projeto.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO SR. ÉLIO RODRIGUES FRIAS (Peça 96)

14. Inicialmente, traz diversas alegações procurando demonstrar que não possuía as competências necessárias para assumir o cargo para o qual foi nomeado e por isso mesmo não cabe imputar-lhe responsabilidades sobre o objeto em questão (obra), mas sim à autoridade que o nomeou.
15. Cita que no inquérito da Polícia Federal consta que “as investigações nada demonstraram que o servidor Élio Rodrigues Frias se beneficiou economicamente com o esquema criminoso envolvendo servidores do NHU e empresas ligadas ao ramo de engenharia, reforçando a idoneidade e o caráter que o servidor possui”.
16. A seguir, assevera, “a condição que funcionava a Divisão de Infra Estrutura e Projetos do NHU, ou seja em condições Precárias e a total falta de conhecimento das técnicas de engenharia e construção civil por parte do servidor, exclui a possibilidade de sequer responder pelo presente procedimento, que dirá por outras condutas funcionais”, motivo pelo qual solicita que se “considere sempre em relevo a pessoa, o ser humano ao qual é imputada a conduta, já que a norma não morre em si mesma, mas busca uma aplicabilidade prática voltada para o servidor e para o serviço público, e não para um ou outro separadamente”.
17. Neste sentido, argumenta, “observada a realidade fiel de sua situação, verifica-se que não se trata de caso de punição, mas de arranjo da administração, pois não resta configurado dolo ou culpa do servidor, já que foi colocado no cargo em verdadeira "operação de tapa buraco". Não houve falta voluntária do servidor que sempre requisitou ajuda superior, vendo não possuir habilidade ao serviço determinado, não sendo atendido, conforme demonstra as inúmeras Comunicações Internas solicitando providências”.
18. O restante das alegações é no sentido de afastar a sua responsabilidade em virtude de não haver culpabilidade, tão pouco dolo ou culpa sobre os fatos inquinados na presente representação.

ANÁLISE

19. Conforme já devidamente espancado na instrução de Peça 80, as irregularidades que lhes são imputadas ocorreram no âmbito do Pregão 191/2012, cujo objeto foi a contratação de empresas para a prestação de serviço de execução indireta para reforma dos telhados do Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian - HUMAP/UFMS/EBSERH, que culminou na celebração dos Contratos 10/2013, 11/2013, 12/2013, 13/2013, e 14/2013.

20. As irregularidades basicamente consistem na significativa diferença entre os valores estimados no termo de referência e os valores das propostas vencedoras do certame. O valor total das propostas vencedoras somou R\$ 3.885.890,00, enquanto no termo de referência foi estimado o valor total de R\$ 10.100.550,00. Posteriormente, em razão de novos cálculos por administração posterior (após operação policial), o valor contratado baixou para R\$ 2.916.863,58, agora condizente com o preço de mercado calculado pela referência SINAPI.

21. No total, a diferença entre o termo de referência e os valores contratados ficou em mais que o dobro, mais precisamente 2,6 vezes. Após repactuação para os preços de mercado, esse índice passou para mais que o triplo, praticamente 3,5 vezes.

22. A nosso ver, uma diferença nesse patamar torna a questão erro inescusável que não escaparia a uma análise de senso comum. Ainda mais que os gestores mostraram, no mínimo, negligência em suas condutas, pois apesar de se declararem incapazes de avaliar tecnicamente os orçamentos em questão, não adotaram as cautelas necessárias, a exemplo de buscar prévia avaliação de profissionais habilitados. Em vez disso, aprovaram os orçamentos por sua conta e risco.

23. É certo que suas condutas não redundaram em dano ao erário, mas isso ocorreu por motivos alheios a sua vontade, pois ao que parece, houve certa concorrência com os preços sendo sensivelmente reduzidos e com nova redução após repactuação dos contratos.

24. Os responsáveis, ao darem sequência ao certame com preços de referência nitidamente superdimensionados e sem adotarem as devidas cautelas mediante a prévia avaliação de profissional habilitado, colocaram a Administração em situação fragilizada e exposta a um possível prejuízo de grande monta, que só não ocorreu por fatos supervenientes favoráveis alheios a sua vontade.

25. Deve-se levar em conta também que se tratava de um orçamento superior ao valor de 10 milhões e, portanto, não poderia ser tratado da forma negligente como tratou os responsáveis arrolados aqui. A nosso ver, cifras assim tão altas eram merecedoras de maiores cuidados dos gestores responsáveis.

26. As razões de justificativa dos dois responsáveis arrolados fundamentam-se, basicamente, em argumentações que buscam afastar suas responsabilidades no sentido de que falta o elemento subjetivo da sua culpa ou dolo e também do contexto dos fatos, tendo em vista a situação emergencial de necessidade das obras. Para isso, lançam mão de alegações sobre suas características de ordem pessoal, no sentido que não possuíam conhecimentos técnicos sobre o objeto contratado e, portanto, não podem ser responsabilizados.

27. Sobre isso, temos que o TCU, quando analisa a responsabilização de agentes, o faz segundo o critério da existência ou não da boa-fé objetiva, não havendo necessidade da comprovação da existência do elemento subjetivo da culpa ou do dolo. Acrescente-se que, no presente caso, identifica-se a presença da culpa por negligência.

28. Com efeito, para que haja boa-fé faz-se necessário que esteja comprovado o liame entre suas condutas e o dever genérico de cuidado que deve pautar todos os atos dos gestores públicos, e não foi o que ocorreu nos fatos em comento. Ao contrário disso, apesar dos altos valores envolvidos no certame licitatório, os gestores não tomaram os cuidados que se esperava deles, a exemplo de prévia avaliação de profissional habilitado e acabaram aprovando a licitação e as contratações sem as mínimas exigências preconizadas em dispositivos legais, especialmente os artigos 7º, parágrafo 2º,

inciso II, e, 12, inciso III, ambos da Lei 8666/1993, e o artigo 9º, parágrafo 2º, do Decreto 5.450/2005.

29. Diante disso, entendemos que não devem ser acolhidas as razões de justificativas dos dois responsáveis ouvidos em audiência.

CONCLUSÃO

30. Diante do que foi dito nos itens precedentes, apesar de os atos dos responsáveis não terem causado danos ao erário, não devem ser afastadas suas respectivas responsabilizações, uma vez que restou configurada negligência nos seus atos, demonstrando falta de cuidado com a coisa pública de modo a expor de forma temerária a Administração a possíveis prejuízos de grande monta que só não ocorreu por razões alheias as suas vontades. Aplicável, portanto, a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la procedente;

b) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. José Carlos Dorsa Vieira Pontes (CPF 368.454.421-34) e Sr. Élio Rodrigues Frias (CPF 528.794.101-34);

c) aplicar aos responsáveis, Sr. José Carlos Dorsa Vieira Pontes (CPF 368.454.421-34), Diretor-Geral do Núcleo do Hospital Universitário Maria Pedrossian, e Sr. Élio Rodrigues Frias (CPF 528.794.101-34), ex-Chefe da Divisão de Infraestrutura e Projetos/DIEP/DRG/NHU/UFMS, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas 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;

d) autorizar, desde logo, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92 c/c art. 217 do Regimento Interno, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, conforme legislação em vigor;

e) alertar aos responsáveis que, na hipótese de parcelamento, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

g) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, à Controladoria-Geral da União – Regional Mato Grosso do Sul, à Superintendência da Polícia Federal em Mato Grosso do Sul, na pessoa do Delegado de Polícia Federal Marcos André Araújo Damato, responsável pela condução dos IPL 142/2012 e 385/2014.

Secex-MS, em 2 de fevereiro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
Aparecido Martins

