

VOTO

Cuidam os autos de apartado de processo de representação formulada pela Controladoria-Geral da União, para a verificação da conformidade do pregão eletrônico 191/2012 do Núcleo de Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (NHU/FUFMS), atualmente filiado à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), e dos contratos dele decorrentes, que tiveram por objeto serviços de reforma de telhados.

2. O presente processo foi autuado por força do determinado no subitem 9.5.3 do Acórdão 3.103/2013-TCU-Plenário, que tratou de irregularidades relacionadas à “Operação Sangue Frio” da Polícia Federal, na qual se apurou a existência de esquema de fraudes a licitações ocorridas na gestão de José Carlos Dorsa Vieira Pontes, ex-diretor-geral do NHU/FUFMS, envolvendo empregados do hospital e empresários, com pagamento de propina, no qual o resultado era direcionado a determinadas empresas que, posteriormente, prestavam serviços superfaturados.

3. Em decorrência da supramencionada decisão, foram instaurados diversos outros processos que tramitam neste Tribunal, para apuração de responsabilidades e prejuízos originados de contratações irregulares. Adicionalmente, tratando de situações análogas ocorridas no NHU/FUFMS, foram proferidos os Acórdãos 434/2016-TCU-Plenário e 1.511/2015-TCU-Primeira Câmara, de minha relatoria, o primeiro tendo apurado direcionamento e fraude na contratação de empresa, culminando na inabilitação do ex-diretor-geral do hospital para ocupar cargo em comissão e função de confiança; o segundo, determinando a autuação de apartados para o exame de irregularidades.

II

4. Após analisar o processo de contratação objeto destes autos, a unidade instrutora concluiu pela ocorrência de irregularidade relacionada aos orçamentos estimativos do pregão eletrônico 191/2012, da qual, contudo, não decorreu débito. Em razão do fato, com base na delegação de competência por mim concedida, a Secex/MS promoveu a audiência do ex-diretor-geral do NHU, José Carlos Dorsa Vieira Pontes, e a do ex-chefe da divisão de infraestrutura e projetos do hospital, Élio Rodrigues Frias, para que apresentassem razões de justificativa.

5. Em sua defesa, o ex-diretor-geral alegou, em síntese, que: (i) não agiu com culpa ou má-fé; (ii) não detinha conhecimentos necessários para avaliar as especificações do objeto; (iii) não lhe competia controlar os atos praticados pelos servidores envolvidos no processo licitatório; (iv) autorizou a contratação em razão da urgência das reformas; e (v) o processo foi aprovado pelo setor de compras e pelo diretor administrativo.

6. Por sua vez, o ex-chefe da divisão de infraestrutura e projetos argumentou que: (i) não possuía competências requeridas para ocupar o cargo para o qual fora nomeado, sendo precária a estrutura da divisão; (ii) não agiu com dolo ou culpa, tendo solicitado auxílio de superiores; (iii) as investigações da Polícia Federal não indicaram que se beneficiou economicamente do esquema de fraudes existente no hospital.

7. Avaliadas as manifestações, a Secex/MS entendeu não terem sido apresentados elementos aptos a elidir a responsabilidade dos gestores, propondo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

III

8. Preliminarmente, consigno que a presente representação deve ser conhecida, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso II, do Regimento Interno do TCU.
9. Quanto ao mérito, acolho na essência as conclusões do exame levado a efeito pela unidade instrutora, transcrito no relatório precedente, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de realizar as considerações que julgo pertinentes.
10. As irregularidades que ensejaram as audiências dos gestores relacionam-se às deficiências observadas no orçamento-base do pregão eletrônico 191/2012 do NHU, o qual apresentou valores superestimados e sem detalhamento em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem executados.
11. Com relação ao primeiro ponto, verificou-se que os preços estimados para as contratações, na ordem de R\$ 10.100.550,00, não representaram adequadamente a realidade de mercado, dada a significativa discrepância em relação às propostas apresentadas pelas licitantes vencedoras, que totalizaram R\$ 3.885.890,00, cerca de 60% a menos, portanto. Essa disparidade tornou-se ainda maior quando comparados os valores efetivamente pagos pelos serviços, após as reprogramações dos contratos, que os reduziram para R\$ 2.916.863,58.
12. Quanto às demais falhas nas planilhas orçamentárias, tem-se que os serviços a serem executados foram previstos de forma ampla, sem adequada especificação e quantificação dos itens que os compunham, o que redundou em dificuldades na realização de pesquisas de preços e em riscos de prejuízos à Administração, decorrentes de contratações não condizentes com a demanda da entidade. Tais prejuízos só vieram a ser evitados em razão da posterior atuação dos gestores que passaram a realizar o acompanhamento dos contratos, os quais especificaram e readequaram os serviços necessários, as respectivas quantidades e os seus valores referenciais, resultando na redução de cerca de 25% do total contratado.
13. A conduta irregular do ex-chefe da divisão de infraestrutura e projetos do hospital, Élio Rodrigues Frias, consistiu em ter assinado, como responsável, o termo de referência do pregão, com as deficiências que se apresentavam, enquanto que o ex-diretor-geral do NHU, José Carlos Dorsa Vieira Pontes, aprovou o referido documento e autorizou a realização do certame.
14. De se considerar, em especial, o fato de que a existência das irregularidades não era ignorada, tendo os gestores sido alertados por intermédio de parecer jurídico, que, ao enfrentar as questões, recomendou, de forma expressa, que a autoridade consulente se certificasse de que o valor informado nas estimativas refletia fielmente as condições de mercado, bem como que apresentasse justificativas a respeito dos quantitativos previstos, o que não veio a ser providenciado.
15. Num contexto como esse, eventuais avaliações favoráveis à contratação, emitidas pelo setor de compras, pelo diretor administrativo, ou demais servidores, não possuiriam o condão de afastar a responsabilidade dos agentes.
16. A despeito de os responsáveis afirmarem não possuir discernimento sobre a matéria, o que certamente é questionável, principalmente, em relação ao ocupante do cargo de chefe da divisão de infraestrutura, deixaram de adotar cautelas mínimas para garantir a conformidade das informações apostas no termo de referência que elaboraram e aprovaram.
17. Apesar do entendimento em contrário do ex-diretor-geral do NHU, os atos de aprovar o termo de referência e de autorizar as contratações funcionam como etapas de controle e de vinculação de responsabilidade em relação aos procedimentos previamente adotados no processo, não representando mera formalidade.

18. O argumento dos agentes de que não teriam se beneficiado do esquema de fraudes do NHU não os socorrem, considerando-se que as irregularidades ora tratadas não pressupõem a ocorrência de locupletamento do responsável.

19. Quanto à menção à inoccorrência de dolo, verifico, do contexto das irregularidades, que os gestores agiram ao menos com culpa em sentido estrito, o que, por si, já é bastante para a responsabilização perante o TCU. A alegada boa-fé não restou corroborada no processo, não sendo possível observar a ocorrência de atos ou fatos capazes de caracterizar condutas zelosas e diligentes dos responsáveis.

20. Por fim, destaque-se o fato de que eventuais prejuízos à Administração só vieram a ser evitados pela atuação posterior dos gestores que assumiram a condução dos contratos.

Ante todo o exposto, voto por que o Tribunal aprove a decisão que submeto à consideração do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de maio de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator