

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada pela Secex-RJ com o objetivo de verificar a legalidade de importações de equipamentos de saúde efetuadas com recursos federais no estado do Rio de Janeiro pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into).

2. O trabalho foi motivado por informações fornecidas ao Poder Judiciário em delação premiada feita por Cesar Romero, que já ocupou os cargos de chefe da assessoria jurídica do Into e de subsecretário executivo da secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro. Conforme relatado, existiria um esquema orquestrado para fraudar licitações e desviar recursos públicos nas aquisições de equipamentos hospitalares importados efetuadas no referido estado, envolvendo as empresas do cartel chamado “clube do pregão internacional” (Rizzi, M.D. Internacional, Aka Trade, Indumed, Per Prima, Comercial Médica, Philips Medical Systems Nederland B.V., Dbs3 Comercial Científica, Drager, Helo Med, Maquet, Dixtal, New Service, Ultra Imagem, M&M Lopes, Stryker, Macromed, Multimedic, Aga Med).

3. Segundo o delator, esse esquema de fraudes teria surgido num contexto em que foram realizadas pelo Into diversas compras de produtos hospitalares estrangeiros com recursos federais em razão da implementação do Projeto de Estruturação e Qualificação dos Serviços Existentes de Ortopedia, Traumatologia e Reabilitação Pós-Operatória no Sistema Único de Saúde (Projeto Suporte), criado pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria GM-MS 401/2005.

4. Referido projeto consistiu, entre outras ações, na estruturação de serviços de traumatologia-ortopedia, por meio de apoio técnico e financeiro às secretarias estaduais e às municipais de saúde na implantação de serviços de ortopedia e traumatologia, prioritariamente nas regiões com baixa capacidade de oferta.

5. Coube ao Ministério da Saúde, representado pelo Into, a assessoria e execução do Projeto Suporte, sendo que, segundo o art. 5º da Portaria GM-MS 401/2005, a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) era a responsável pela avaliação da execução da implementação do Projeto Suporte, por meio de termos de compromisso e/ou convênios.

6. Nesse contexto, vários protocolos de cooperação técnica e convênios foram assinados, credenciando o Into a receber recursos do Ministério da Saúde, com o objetivo de realizar aquisições de equipamentos hospitalares para encaminhá-los aos estados e municípios beneficiários do Projeto Suporte, tendo sido disponibilizados ao referido instituto recursos orçamentários no montante de 180 milhões de reais no período de 2005 a 2010.

7. A equipe de fiscalização analisou nove processos de contratação que envolveram ao todo R\$ 178.315.100,70, valor correspondente ao somatório do total homologado nos pregões 124/2006, 164/2009, 147/2007, 131/2009, 135/2008, 146/2007, 135/2006, 171/2007 e 193/2010.

8. Considerando que, conforme informado na mencionada delação premiada, tais importações eram realizadas por preços superiores aos praticados no mercado, e tendo em vista a complexidade de se aferir o valor de mercado dos equipamentos em questão, foi autorizada, por meio do Acórdão 1.745/2017-TCU-Plenário, a requisição à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) da prestação de serviços técnicos especializados, a fim de que engenheiros clínicos auxiliassem a equipe de fiscalização na quantificação do superfaturamento.

9. Mesmo com a participação dos especialistas da Ebserh, em razão de dificuldades como o tempo decorrido desde as importações, a rápida evolução tecnológica, a complexidade de detalhamento desses equipamentos e a ausência de informações sobre aquisições semelhantes nos

bancos de dados nacionais, não foi possível quantificar o superfaturamento decorrente do pagamento de preços excessivos em todos os processos examinados. A maioria dos débitos identificados decorre da não comprovação do recebimento dos bens adquiridos.

10. Ao final dos trabalhos, o montante do dano ao erário apurado foi de R\$ 85.970.253,66, valor correspondente à soma dos superfaturamentos identificados em todas as aquisições verificadas, decorrentes do pagamento de bens com preços excessivos, quando foi possível quantificá-los, ou cujo recebimento não restou comprovado.

11. Em todos os processos analisados foram constatados indícios de direcionamento nas licitações, bem como de débito na execução contratual, caracterizados, de modo geral, pelas seguintes ocorrências: a) falta de publicação em qualquer veículo internacional de divulgação; b) pregão na forma presencial em vez de eletrônico; c) simulação de competição na fase de lances; d) exigência indevida da carta de solidariedade no edital; e) licitação por preço global em vez de preço por item; f) especificação excessiva do objeto; g) pesquisa inadequada de mercado; h) falta de planejamento e contratação de consultoria clínica para especificar objetos desnecessários; i) ordens bancárias feitas com base em licenças de importação canceladas; j) falta de comprovação do recebimento dos objetos; e k) pagamentos para empresas que não participaram da licitação.

12. Ficou evidenciado, também, que a SAS, além de não possuir, nos seus arquivos, os dados das prestações de contas do Projeto Suporte, não observou os termos do art. 5º da Portaria GM-MS 401/2005, pois não cumpriu seu dever de avaliar a execução da implementação desse projeto.

13. Tendo em vista que os indícios acima enumerados possuem relação entre si e contribuíram para a ocorrência do superfaturamento (de valor e/ou de quantidade), a equipe de fiscalização optou por dividir os achados por pregão, agrupando em um único tópico todas as irregularidades referentes a cada aquisição.

14. Nessas circunstâncias, as propostas de encaminhamentos foram no sentido de:

a) converter os autos em tomada de contas especial e desconsiderar a personalidade jurídica das licitantes vencedoras para citar, solidariamente, pelo débito total referente a cada pregão: i) o Secretário de Atenção à Saúde durante o período em que deveria ter ocorrido a avaliação do Projeto Suporte; ii) os dirigentes e servidores do Into que participaram da prática de irregularidades em alguma das etapas do processo de aquisição (planejamento, licitação, contratação ou pagamento); iii) as licitantes vencedoras, seus sócios e administradores; iv) a sociedade empresária prestadora de serviços de consultoria para o Into que realizou a especificação dos aparelhos de anestesia adquiridos mediante o Pregão Eletrônico 131/2009;

b) realizar a audiência das empresas licitantes, para que se manifestassem sobre os indícios de fraude à licitação identificados nos pregões examinados nos autos, haja vista a possibilidade de serem declaradas inidôneas com base no art. 46 da Lei 8.443/1992;

c) determinar o sobrestamento das contas do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia referentes aos exercícios de 2010 (TC 026.656/2011-6), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, até a apreciação definitiva dos autos;

d) encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério Público junto a este Tribunal, para que, em face das irregularidades apontadas nestes autos e em razão do contido no art. 206 do Regimento Interno, avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão das contas do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia que entender cabíveis; e

e) encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, bem como à Auditoria Geral do

Estado do Rio de Janeiro.

II

15. No essencial, concordo com a análise empreendida pela secretaria instrutora e a acolho como razões de decidir naquilo que não contrariar este voto, sem prejuízo de fazer alguns ajustes no encaminhamento proposto e de tecer as seguintes considerações.

16. Da análise conjunta das aquisições, verifica-se que a administração do Into direcionava os objetos das licitações para um grupo de empresas e deixava de incluir, no processo administrativo, os documentos necessários para a devida prestação de contas, tais como: termos de recebimento, notas fiscais, conhecimento de transporte, contratos assinados, termos aditivos, licenças de importações válidas, entre outros.

17. Nesse contexto, diante dos fortes indícios de fraude à licitação identificados em todos os processos de aquisição verificados nesta auditoria e tendo em vista a caracterização do abuso de direito na utilização das pessoas jurídicas contratadas nessas aquisições, considero cabível a proposta de converter os autos em tomada de contas especial e de desconsiderar a personalidade jurídica dessas empresas para citar seus sócios, solidariamente com os demais responsáveis, pelos débitos apurados nos autos.

18. Contudo, a fim de evitar que a realização das citações e a análise das alegações de defesa se prolongue excessivamente, em razão da grande quantidade de irregularidades e do elevado número de responsáveis que serão chamados, creio que seja mais adequado instaurar um processo de tomada de contas especial para cada pregão examinado.

19. Além disso, reputo que os autos ainda não estão suficientemente maduros para que as citações sejam realizadas na forma proposta pela secretaria instrutora, sendo necessário reformulá-las de modo a individualizar melhor não só as condutas, mas também os débitos.

20. Ressalto que a responsabilização neste Tribunal preceitua a necessidade de, previamente à citação, realizar a análise de individualização das condutas para posterior apuração e imputação dos débitos, nos limites da participação de cada responsável.

21. Por essa razão, a responsabilidade dos agentes públicos que atuaram apenas no processo de licitação e contratação das aquisições em tela deve se restringir à parcela do débito correspondente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos, não se podendo, como propõe a secretaria instrutora, imputar-lhes débito pela não comprovação do recebimento dos equipamentos adquiridos, uma vez que eles não participaram dessa etapa.

22. Na impossibilidade de quantificação do superfaturamento decorrente de preços excessivos, embora não seja possível atribuir débito aos responsáveis que não participaram da etapa de liquidação da despesa, é cabível a aplicação das penas de multa e inabilitação para exercício de função de confiança ou cargo em comissão pelas irregularidades praticadas na licitação. Para tanto, faz-se necessária a realização das devidas audiências, medida não contemplada no encaminhamento proposto pela secretaria instrutora.

23. Diante disso e uma vez que as irregularidades que não repercutem diretamente no débito deveriam gerar proposta de audiência dos responsáveis, cabe determinar à Secex-RJ que adote providências nesse sentido. Para isso, é importante frisar que a referida unidade deverá levar em consideração a relevância da irregularidade no contexto avaliado e a eventual ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, em face do entendimento firmado no paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

24. Nesse contexto, acolho a proposta de converter os autos em tomada de contas especial, realizando, desde já, a desconsideração da personalidade jurídica das empresas que deverão responder

pelos débitos. Contudo, em vez de autorizar as citações e audiências na forma proposta pela SecexRJ, considero mais adequado expedir determinações à referida unidade, com vistas a promover os ajustes acima mencionados.

25. No mais, acolho as propostas da secretaria instrutora, no sentido de determinar o sobrestamento das contas do Into referentes ao exercício de 2010 e de encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério Público junto a este Tribunal, para que avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão das contas do Into de outros exercícios, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, e à Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Ante o 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 6 de junho de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator