

## VOTO

Cuida-se de representação instaurada por determinação do Acórdão 3.103/2013 – TCU – Plenário, nos autos do TC 018.967/2013-2, com a finalidade de avaliar supostas irregularidades referentes à contratação da empresa J4 Atualiza Saúde Ltda. ME pelo Núcleo do Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (NHU/FUFMS), por meio do Pregão Eletrônico 242/2011, para a prestação de serviços de apoio técnico na área de hemodinâmica e cardiologia intervencionista e demais procedimentos cardiovasculares.

2. O processo que deu origem a este feito (TC 018.967/2013-2) foi autuado a partir da remessa do Relatório de Demandas Externas 00211.000509/2012-19 da Controladoria Geral da União em Mato Grosso do Sul, cujo teor visou instruir o Inquérito Policial 142/2012-SR/DPF/MS, decorrente da Operação Sangue Frio da Polícia Federal.

3. Em síntese, a Operação Sangue Frio revelou um esquema de fraude a licitação na gestão do Diretor Geral do NHU, José Carlos Dorsa Vieira Pontes, envolvendo empregados e empresários, com pagamento de propina, no qual o resultado era direcionado a determinadas empresas que, posteriormente, prestavam serviços superfaturados.

4. Em decorrência dos fatos apurados, foram abertos diversos processos neste Tribunal para avaliar a regularidade dos certames e contratos realizados durante a gestão de José Carlos Dorsa Vieira Pontes.

5. A representação em comento teve por finalidade examinar, como já mencionado, se houve ilícitudes na contratação da empresa J4 Atualiza Saúde Ltda. ME.

6. Após diligências junto à Controladoria Geral da União/MS e ao NHU, foram anexadas cópias do Processo Administrativo 23104.051972/2011-61 e dos Inquéritos Policiais IPL 0235/2014-4 e IPL 142/2012 da Superintendência da Polícia Federal no Mato Grosso do Sul, as quais indicavam a ocorrência das seguintes irregularidades:

6.1. elaboração de termo de referência com omissão quanto a composição de todos os custos unitários do serviço a ser contratado;

6.2. definição imprecisa, insuficiente e inverossímil do objeto do Pregão 11/2011 constante do termo de referência;

6.3. indícios de conluio entre a Administração do NHU, a empresa J4 Atualiza Saúde Ltda. ME, seus respectivos sócios e Augusto Daige da Silva, responsável pela assinatura dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa e sócio da Daige Serviços Médicos S/S, também contratada do NHU, com o fim de beneficiar a J4 Atualiza Saúde no procedimento licitatório;

6.4. realização da licitação e contratação da J4 Atualiza Saúde contrariando parecer jurídico vinculante;

6.5. acatamento de lance da J4 Atualiza Saúde em valor exorbitante ao custo estimado nos autos, sem apresentação de justificativas;

6.6. celebração de contrato sem que a J4 Atualiza Saúde atendesse a exigência contida no subitem 1.4 do edital do Pregão 242/2011;

6.7. negociação de preços entre a pregoeira e a empresa a J4 Atualiza Saúde fora do Sistema Comprasnet.

7. Diante dos supostos ilícitos, foram propostas as audiências de José Carlos Dorsa Vieira Pontes pelos itens 6.1 a 6.6, de Amaury Edgardo Mont Serrat Avila Souza Dias, responsável pelo Serviço de Assistência Cardiovascular de Alta Complexidade do NHU e signatário do termo de referência, pelos itens 6.1 a 6.3, de Nilza dos Santos Miranda, pregoeira, pelos itens 6.5 e 6.7, e de Augusto Daige da Silva, bem como dos sócios da J4 Atualiza Saúde (João Lupato, José Carlos de Oliveira e José Antônio de Figueiredo Correa e Jorge da Costa Carramanho Júnior) pelo item 6.3.

8. A J4 Atualiza Saúde Ltda. –ME não foi chamada a se manifestar, porque já não mais existia ao tempo da emissão da proposta, tendo sido baixada no Sistema CNPJ em 13/9/2013, menos de um mês após o último pagamento efetuado pelo Contrato 6/2012, originário do Pregão 242/2011.

9. Os responsáveis apresentaram suas defesas às peças 64, 70, 72, 101 e 108.

10. Posteriormente, este Tribunal foi informado do falecimento de José Carlos Dorsa Vieira Pontes em 11/3/2018.

11. Realizado o exame das manifestações, a Secex/MS propôs resumidamente, em pareceres uniformes (peças 115 e 116):

11.1. conhecer e considerar procedente a representação;

11.2. acatar as razões de justificativa de Nilza dos Santos Miranda;

11.3. rejeitar as razões de justificativa de Amaury Edgardo Mont Serrat Avila Souza Dias, José Carlos Dorsa Vieira Pontes, João Lupato, José Carlos de Oliveira, José Antônio de Figueiredo Corrêa e Jorge da Costa Carramanho Júnior;

11.4. acatar parcialmente as razões de justificativas de Augusto Daige da Silva;

11.5. extinguir a punibilidade de José Carlos Dorsa Vieira Pontes;

11.6. aplicar a Amaury Edgardo Mont Serrat Avila Souza Dias multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992;

11.7. encaminhar à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares/ Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian (EBSERH/NHU) e à Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul informações referentes a indícios de acumulação indevida de cargos de servidor do hospital, para apuração e informação no próximo Relatório de Gestão;

11.8. dar ciência à EBSEH/NHU e à FUFMS das seguintes ocorrências detectadas nos autos do Pregão Eletrônico 242/2011 e Contrato 6/2012, para que adotem medidas que visem coibir sua repetição:

11.8.1. durante a execução do contrato referenciado, firmado entre o NHU/FUFMS e a empresa J4 Atualiza Saúde Ltda.-ME, José Carlos de Oliveira, então sócio da referida empresa, passou a ter vínculo funcional com a FUFMS no cargo de Auxiliar de Enfermagem a partir de 1/10/2012, contrariando a vedação expressa no art. 9º, III, da Lei 8.666/92;

11.8.2. Ausência de assinatura e adequada identificação de modo a conferir autenticidade ao emitente de propostas, podendo ser considerado documento apócrifo, não hábil a fundamentar pesquisa de preços nos autos do procedimento licitatório.

## II

12. Corroboro, em essência, a proposta da Secex/MS, adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir.

13. Os responsáveis José Carlos Dorsa Vieira Pontes e Amaury Edgardo Mont Serrat Avila Souza Dias não conseguiram justificar as deficiências do termo de referência quanto à imprecisão do objeto e à falta de informações relativas a composição dos custos do serviço a ser contratado.
14. O termo de referência, elaborado por Amaury Dias e homologado por José Carlos Pontes, não especificou as categorias profissionais e respectivas qualificações técnicas e acadêmicas que deveriam ser colocadas à disposição do NHU pela empresa a ser contratada. Tais informações eram essenciais para verificar a possibilidade jurídica da contratação, sua necessidade e a formação de preço do contrato.
15. Frise-se, quanto à possibilidade jurídica da contratação, que o parecer da Procuradoria Jurídica (Projur) da FUFMS foi no sentido de “ser vedada a contratação de categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, conforme determina o Decreto 2.271/1997”. Portanto, sem a definição dos profissionais que prestariam o serviço seria impossível analisar a observância a esta norma.
15. No entanto, desconsiderando o parecer da Projur, o então Diretor Geral e o Chefe de Serviço Cardiovascular de Alta Complexidade do NHU prosseguiram com a licitação e a contratação, sem as especificações necessárias. Assim, diferentemente do que aduziram os defendentes, o procedimento não pode ser considerado regular.
16. Acrescente-se que a especificação das categorias de profissionais no termo de referência também seria fundamental para justificar a necessidade da contratação e sua economicidade. Não por acaso, a Projur indagou se já não existiam profissionais que poderiam realizar as atividades e se eles não poderiam ser treinados e qualificados. A possibilidade de treinamento de empregados do hospital não foi analisada em comparação com o custo da contratação da empresa.
17. Os responsáveis acima citados, juntamente com os sócios da J4 Atualiza Saúde e com Augusto Daige da Silva, também não conseguiram descaracterizar os indícios de conluio apontados. A empresa contratada foi criada às pressas para participar da licitação (contrato de constituição datado de 9/11/2011 e termo de referência do pregão datado de 11/11/2011) e extinta logo após o último pagamento do contrato, em 13/9/2013. Frise-se que os sócios não negam o fato de terem criado a empresa para a licitação. Eles argumentam que isso não seria comprovação de conluio. Realmente, por si só, não seria. Entretanto, em conjunto com as outras circunstâncias que envolvem o caso, a abertura da empresa com essa finalidade específica vem a corroborar a conclusão de que ela foi favorecida no procedimento licitatório.
18. Primeiramente, é difícil de acreditar que os sócios da J4 Atualiza Saúde se propusessem a realizar um esforço de criar uma pessoa jurídica de forma tão rápida sem que tivessem certeza de que venceriam a licitação. Soma-se a isso o fato de os sócios da J4 Atualiza Saúde conhecerem de perto os gestores do NHU envolvidos diretamente no procedimento, José Carlos Dorsa e Amaury Souza Dias, e de estes gestores terem prosseguido com a licitação, contrariando parecer jurídico vinculante. Outrossim, no caso do Diretor Geral, ainda houve o ato de proferir despacho no sentido de que a pregoeira aceitasse o lance da J4 Atualiza Saúde mesmo ele estando acima do preço de referência.
19. Trata-se de um conjunto de indícios que apontam no mesmo sentido, qual seja, de que, na prática, não houve disputa no procedimento licitatório e de que a J4 Atualiza Saúde Ltda. já estava previamente escolhida.
20. Acrescente-se que o conjunto de indícios também indica a participação de Augusto Daige da Silva no conluio. Embora ele não fosse sócio da empresa, Augusto Daige prestou serviços em nome da J4 Atualiza Saúde durante a execução do contrato (peça 21, p. 55 em diante), os quais serviram de base aos pagamentos. Sua empresa, a Wanderley e Daige Serviços Médicos S/S forneceu proposta de preço para embasar a pesquisa de mercado (peça 18, p. 12) e participou do certame como licitante (peça 19, p. 64). Foi ainda Augusto Daige quem emitiu os certificados de capacidade técnica em favor

dos sócios da J4 Atualiza Saúde, sem que estivesse identificada com precisão a entidade emitente do certificado. Assim, não vejo como afastar sua responsabilidade.

21. A unidade instrutora propôs o acatamento parcial das razões de justificativa do responsável, por ele não ter responsabilidade na condução do certame. No entanto, entendo que é o caso de rejeitá-las na totalidade, uma vez que os indícios são convergentes de que o responsável participou do conluio.

22. No que se refere à irregularidade descrita no item 6.4., “realização da licitação e contratação da J4 Atualiza Saúde contrariando parecer jurídico vinculante”, José Dorsa Pontes afirma que não contrariou o parecer, pois, ao final, a Projur permitiu a contratação do serviço desde que fossem cumpridos os procedimentos legais e estes foram cumpridos. Argumenta que, por lapso formal, apenas deixou de encaminhar o edital e a minuta para a Projur novamente, após o cumprimento dos procedimentos.

23. Tais argumentos não procedem. As exigências do parecer não foram cumpridas. O termo de referência continuou sem especificar as categorias profissionais a serem utilizadas no serviço. A análise realizada pela Secex-SP na instrução transcrita neste relatório é bem detalhada sobre esse aspecto e não merece maiores comentários.

24. Em relação à irregularidade descrita no item 6.6, “celebração de contrato sem que a J4 Atualiza Saúde atendesse a exigência contida no subitem 1.4 do edital do Pregão 242/2011”, ou seja, inscrição da licitante no Conselho Regional de Medicina (CRM), o ex-Diretor-Geral afirmou que não lhe competia receber a documentação pertinente à habilitação da empresa, nem elaborar o termo de referência com tal exigência. Ressaltou, ainda, que o CRM somente registra empresa na qual os sócios são médicos ou prestam serviços médicos e, no caso, o serviço a ser contratado era de apoio à área médica.

25. Embora não fosse competência do Diretor-Geral analisar, de início, a documentação da empresa, era sua competência homologar o resultado da licitação. No desempenho deste ato, era esperado que conferisse os critérios básicos de habilitação da empresa, dentre os quais a inscrição no CRM. Tal tarefa não exigia um exame minucioso do processo. Ademais, se o registro do CRM era dispensável, não deveria estar previsto no edital, cujo termo também foi homologado pelo ex-Diretor.

26. Por fim, em relação às razões apresentadas pela ex-pregoeira, Nilza dos Santos Miranda, em relação às irregularidades descritas nos itens 6.5 e 6.7 deste voto, corroboro na íntegra as conclusões da unidade técnica, no sentido de que não ficou caracterizada sua culpa no cometimento dos ilícitos, pois comprovou que não teria realizado negociação fora da sessão pública e de que acatara o lance exorbitante da J4 Atualiza Saúde devido ao despacho do então Diretor-Geral.

27. Diante do exposto, considero que restaram justificadas apenas as imputações realizadas à Nilza dos Santos Miranda, remanescendo os fundamentos que embasam a aplicação de sanções aos demais responsáveis.

28. Anoto, todavia, que a apenação de José Carlos Dorsa Vieira Pontes encontra obstáculo no fato de que ele faleceu em 11/3/2018, o que gera a extinção de sua punibilidade, *ex vi* do art. 5º, XLV, da Constituição Federal.

29. Faço, ainda, pequeno ajuste na proposta da unidade instrutora para acrescentar a aplicação da sanção de inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal a Amaury Edgardo Mont Serrat Avila Souza Dias, José Carlos Dorsa Vieira Pontes, João Lupato, José Carlos de Oliveira, José Antônio de Figueiredo Corrêa, Jorge da Costa Carramanho Júnior e Augusto Daige da Silva, com respaldo no art. 60 do mesmo diploma legal, por entender que a participação desses responsáveis no conluio para fraudar a licitação se caracteriza irregularidade grave.



Diante do exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de novembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator