

GRUPO I – CLASSE VI – Segunda Câmara
TC 024.439/2012-6.

Natureza: Representação.

Entidade: Universidade Federal de Juiz de Fora.

Representação legal: Rodrigo Esteves Santos Pires (76575/OAB-MG) e outros, representando Universidade Federal de Juiz de Fora.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS. CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA/MG. INSTAURAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS (TCES) PELO ÓRGÃO CONCEDENTE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O ENCAMINHAMENTO DAS TCES A ESTE TRIBUNAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer da lavra da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais, a seguir transcrito (peça 142), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 143 e 144):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação oriunda da Procuradoria da República no Município de Juiz de Fora – Minas Gerais a respeito de possíveis irregularidades relacionadas a recursos provenientes dos Convênios 3.219/2001 e 116/2003 celebrados entre a União e a Fundação de Apoio ao Hospital Universitário para a construção do novo Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (peça 1, p. 1).

HISTÓRICO

2. A representação gira em torno da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa Cumulada com Ação de Ressarcimento de Danos ao Erário ajuizada contra Maria Margarida Martins Salomão, ex-Reitora da UFJF, Jorge Baldi, ex-Diretor do Hospital Universitário da UFJF, Pan Americana Distribuidora Ltda. (CNPJ 17.593.757/0001-39), RDR Engenharia Ltda. (CNPJ 41.937.319/0001-25) e RM Lucas Ltda. (CNPJ 05.492.726/0001-02), em razão do envolvimento dessas pessoas nas irregularidades referente aos mencionados Convênios 3.219/2001 e 116/2003.

3. Na referida ação o Ministério Público Federal pediu, no mérito, a condenação dos réus nos termos do art. 12, inciso III, da Lei 8.429/92 (lei de improbidade administrativa) e, adicionalmente, que houvesse a reparação dos cofres públicos com o ressarcimento dos valores aplicados irregularmente, além de sanções restritivas de direitos como perda de função pública, direitos políticos e impedimento de contratar com o poder público (peça 1, p. 39-43).

4. A mencionada ação civil pública foi protocolada na Vara Federal da Subseção Judiciária de Juiz de Fora/MG (Processo 7668-17.2011.4.01.3801).

5. Verifica-se que as irregularidades envolvem recursos federais oriundos do Ministério da Saúde-Fundo Nacional de Saúde transferidos na modalidade dos Convênios 3.219/2001 e 116/2003.

6. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício Secex/MG 1869/2012 (peça 8), a Secretaria Executiva – Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, mediante o Ofício 1513 MS/SE/NE/DICON-SAAP/MG, de 13/12/2012 (peça 13) enviou documentos das prestações de contas dos Convênios 3219/2001 e 116/2003 consolidados na peça 14. Adicionalmente esclareceu que em relação aos itens (irregularidades) apontados nos relatórios do Denasus estava aguardando análise técnica por parte de um engenheiro civil e tão logo a análise fosse concluída encaminharia uma cópia (do laudo/perícia/parecer) a esta Secex (peça 13).

6.1. Por intermédio do Ofício 0141 MS/SE/FNS, o Fundo Nacional de Saúde informou que o Convênio 3219/2001 (Siafi 433748) foi celebrado com a FHU, tendo por objeto a construção do hospital universitário de Juiz de Fora e pactuado no valor total de R\$ 7.860.000,00, posteriormente alterado para R\$ 5.000.000,00 integralmente liberados. No que se refere à prestação de contas, foi emitido o Parecer GESCON 4904, de 28/6/2010 e, posteriormente, a Nota Técnica 208, de 30/10/2012. Verifica-se, por meio desses expedientes, que o FNS teceu comentários acerca das auditorias realizadas pelo Denasus. Na Nota Técnica 208/2012 concluiu que as irregularidades apontadas pelo Denasus dizem respeito a etapas do objeto pactuado que se tornou de difícil avaliação, havendo a necessidade de perícia para apurar o montante efetivo do prejuízo causado ao erário (peça 121, p. 4-6).

6.2. No Parecer GESCON 4904/2010 o FNS concluiu que a documentação comprobatória apresentada não possui elementos suficientes para emissão de parecer conclusivo, tornando necessário o reenvio da prestação de contas, todos os anexos, de forma consolidada composta por notas fiscais, recibos, extratos bancários e conciliação bancária (saldo existente na conta), bem como boletins de medições, ART's dos profissionais contratados, diário da obra, relatório final da auditoria interna, informações quanto à área construída, preços e quantitativos em relação ao plano de trabalho aprovado (peça 121, p. 10).

6.3. No que concerne ao Convênio 116/2003 (Siafi 486431) foi celebrado com a Universidade Federal de Juiz de Fora/MG, objetivando a ampliação do hospital universitário da Universidade e pactuado no valor total de R\$ 16.895.545,00 integralmente liberado. No que se refere à prestação de contas, esclareceu que a mesma foi aprovada por meio do Parecer GESCON 4701, de 7/12/2006. Posteriormente foi emitida a Nota Técnica 215/12, de 7/11/2012 (peça 121, p. 2).

6.4. Verifica-se que o FNS, por intermédio da Nota Técnica 215/2012, referenda o relatório de auditoria do Denasus, mas salienta a falta de perito para apurar eventuais prejuízos que não se fizeram transparentes no referido relatório (peça 121, p. 19-21).

6.5. No entanto, o FNS informa que o corpo técnico do órgão estaria agendando uma visita ao local da obra para dirimir os questionamentos relacionados ao Convênio 3219/2001 visando a emissão de parecer conclusivo (peça 121, p. 3).

7. Por sua vez, o Denasus, mediante o Ofício 245/2013 - Seaud/MG/Denasus/SGEP-MS, de 19/3/2013 (peça 20) enviou a documentação que subsidiou a apuração das irregularidades apontadas pela equipe nas auditorias referente aos Convênios 3219/2001 (Siafi 433748) e 116/2003(Siafi 486431), documentação essa juntada às peças 22-64.

EXAME TÉCNICO

8. A Secretaria Executiva – Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde não enviou as informações a respeito da análise técnica de engenharia civil aludida no Ofício 1513 MS/SE/NE/DICON-SAAP/MG, de 13/12/2012 (peça 13). Nas oportunidades em que foi inquirida se limitou a solicitar sucessivas prorrogações de prazo para atender às diligências desta Secex/MG, perfazendo um tempo acumulado acima de 1 ano desde a primeira solicitação de prazo adicional em 29/10/2012 (v. peças 12, 94, 102, 115, 118 e 121).

9. Em atendimento ao despacho do Relator exarado na peça 68, foram expedidas as audiências da Sra. Maria Margarida Martins Salomão, ex-Reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora, do Sr. Jorge Baldi, ex-Diretor do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora, da Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora e da Universidade Federal de Juiz de Fora, relativamente às ocorrências apontadas nos subitens 15.1, 15.2, 15.2.1 e 15.2.2 da instrução da Unidade Técnica constante da peça 65. Em resposta, os responsáveis apresentaram as razões de justificativas constantes das peças 81-91.

9.1. A UFJF foi intimada por meio do Ofício 1125/2013-TCU/Secex-MG, de 10/7/2013 (peça 98), não havendo resposta da instituição de ensino, não obstante haja indicação de recebimento da correspondência em 17/7/2013 (peça 100). Portanto, deve ser considerada revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Em seguida serão reeditadas e reavaliadas as razões de justificativas dos responsáveis arrolados nos autos.

Razões de justificativas do Sr. Jorge Baldi, ex-Diretor do Hospital Universitário (peça 89) e da Fundação de Apoio ao Hospital Universitário (FHU) da UFJF (peça 85)

10. Inicialmente, os responsáveis deixaram claro que o Convênio 116/2003 foi firmado entre a União e a UFJF e que responderiam apenas pelas irregularidades relacionadas ao Convênio 3219/2001 celebrado entre a União e a FHU. Considerando que as razões de justificativas do Sr. Jorge Baldi e da FHU guardam estreita semelhança, as mesmas serão analisadas em conjunto.

11. Irregularidade: pagamentos efetuados pela Fundação de Apoio ao Hospital Universitário (FHU), no valor de R\$ 1.217.092,64, inerentes a serviços de levantamento planialtimétrico, terraplenagem, meio fio, drenagem e pavimentação, às empresas Construtora G Maia Ltda., NC Topografia e Construções Ltda., RJ Engenharia Ltda. e Engepremo Indústria e Comércio Ltda., quando o correto seria o pagamento direto pela Construtora Engetran Ltda., por ser a vencedora no procedimento licitatório denominado Pedido de Preços 01/2002, não sendo permitida a subcontratação, no todo ou em parte, conforme prescrições do edital (peça 89, p. 4).

11.1. Síntese das razões de justificativas: foi celebrado um termo aditivo entre a FHU e a Engetran, datado de 1/6/2005, no qual consta previsão expressa para a subcontratação de empresas (cláusulas terceira e quarta), bem como para que o pagamento dos serviços ou materiais fosse efetuado diretamente pela FHU às empresas subcontratadas (cláusula quinta, item 5.2) – tudo realizado à luz do comando da legalidade (peça 89, p. 4; peça 85, p. 8).

12. Irregularidade: para a execução do serviço de superestrutura, a FHU realizou procedimento licitatório Pedido de Preços 01/2003, tendo pago pelos serviços contratados o valor R\$ 1.163.438,59 quando o correto seria o pagamento ser de responsabilidade da empresa RDR Engenharia Ltda., por ser a licitante contratada (peça 89, p. 6).

12.1. Síntese das razões de justificativas: a FHU celebrou contrato de prestação de serviços com a empresa RDR Engenharia Ltda. para a construção da referida superestrutura, tendo a RDR subcontratado outras empresas para realizar parte dos serviços, conforme expressa previsão constante tanto do edital do Pedido de Preços 01/2003, quanto do contrato firmado entre as partes.

12.2. A auditoria do SUS, no entanto, entendeu que as subcontratações estariam em desconformidade com a previsão editalícia, porquanto essa somente teria previsto a subcontratação de empresas especializadas no fornecimento de aço e concreto. Não obstante, a minuta do contrato anexa ao referido edital previa em sua cláusula 10.1 autorização para subcontratação de uma forma mais abrangente que a redação do edital, e sendo a minuta parte integrante do próprio edital, não há que se falar em qualquer desconformidade na contratação das empresas relacionadas no relatório emitido pelo SUS (peça 89, p. 6; peça 85, p. 10).

12.3. Ademais, os valores pagos tanto à RDR quanto às subcontratadas, quando somados, perfazem o preço global contratado para a execução das obras de superestrutura do CAS, não ocasionando qualquer prejuízo ao erário, eis que o serviço foi efetivamente prestado dentro dos limites financeiros fixados em contrato. E nesse sentido não há qualquer desconformidade apontada pela auditoria do SUS (peça 89, p. 7).

12.4. Os serviços subcontratados estão em conformidade contratual e os pagamentos tratam-se, em sua maioria, de fornecedores, e não subcontratações, o que é corroborado pelo termo aditivo ao contrato de prestação de serviços firmado entre a FHU e a RDR (peça 85, p. 10).

13. Irregularidade: os recursos do convênio foram pagos às firmas executoras do objeto, superestrutura do Centro de Atenção à Saúde (CAS) sendo os faturamentos dos serviços feitos diretamente contra a Fundação. No entanto, foram consumadas execuções por firmas não autorizadas pelo instrumento editalício, havendo, assim, subcontratação irregular de empresas que não participaram da licitação. A FHU permitiu, utilizando-se do contrato e de termos aditivos e contrariando a minuta do edital, que outras empresas fossem contratadas pela RDR Engenharia Ltda., tendo, entretanto, os pagamentos às firmas subcontratadas sido feitos diretamente pela Fundação (peça 89, p. 8).

13.1. Síntese das razões de justificativas: basicamente repete os argumentos anteriores, considerando que a constatação do Denasus refere-se ao mesmo assunto, ou seja, a subcontratação de empresas fornecedoras de produtos para a execução da obra de superestrutura do CAS. Reafirma que essas subcontratações ocorreram nos mesmos moldes das demais, considerando-a, portanto, regulares (peça 89, p. 8; peça 85, p. 10).

13.2. Análise: as irregularidades narradas nos itens 11, 12 e 13 retro são de mesma natureza, ou seja, se referem à subcontratação de empresas que, segundo o Denasus, não estava prevista no edital convocatório. Tratam-se, portanto, de irregularidades de cunho formal, conforme se depreende do art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/93, o qual prescreve que constitui motivo para rescisão do contrato a subcontratação, ainda que parcial do objeto, não admitida no edital e no contrato.

13.3. O Sr. Jorge Baldi e a FHU defendem a regularidade das subcontratações, com base em previsão na minuta do contrato que, segundo eles, fazem parte do edital. Nesse sentido, o inciso III do § 2º do art. 40 da lei de licitação estatui que a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante.

13.4. O item 10.1 da cláusula décima do contrato celebrado entre a FHU e a RDR permitiu a subcontratação de uma ou mais empresas especializadas no fornecimento de concreto, aço, material para confecção de formas, escoramento, bem como na locação de equipamentos, dentre outros, mediante aprovação expressa da fundação, por meio de termo aditivo ao contrato (peça 89, p. 41-45)

13.5. A FHU e a RDR celebraram termo aditivo ao contrato cujo objeto da cláusula primeira é a autorização para subcontratação das empresas responsáveis pelo fornecimento de materiais e serviços necessários à execução das obras de superestrutura do CAS, conforme indicado na cláusula segunda do referido termo e em atendimento ao disposto na Cláusula Décima do contrato institucional. Assim, houve a permissão para a subcontratação das seguintes empresas: Pashal Sistemas Construtivos Ltda., AM Estruturas Metálicas e Construções Ltda., Aquasolis Tecnologia Solar e Construções Ltda., Positiva Compensados Ltda., Companhia Siderúrgica Belgo Mineira, Cofercil Serviços de Construção Ltda., Topmix Engenharia e Tecnologia de Concreto S.A., Supermix Concreto S.A., Centralbeton Ltda. e Geral de Concreto S.A. (peça 90, p. 3-5).

13.6. Ficou estipulado no item 2.2 do termo aditivo que os contratos de fornecimento ou de prestação de serviços poderiam ser firmados diretamente com a contratada ou por meio da fundação (peça 90, p. 5).

13.7. Segundo a cláusula terceira do referido termo, passou a constituir obrigação da FHU a tarefa de emitir os pedidos de fornecimento dos materiais a serem entregues pelas subcontratadas mediante visto do representante da contratada junto à fundação, bem como efetuar o pagamento dos serviços ou materiais fornecidos diretamente à subcontratada de acordo com o disposto na Cláusula segunda, por meio de aprovação prévia da contratada (peça 90, p. 5).

13.8. No entanto, o item 14 do Pedido de Preços FHU 01/2002 não permitia a subcontratação do objeto a ser contratado no todo ou em parte, com a mesma restrição na cláusula décima da minuta do contrato (peça 83, p. 40 e peça 82, p. 5). No item 14 do Pedido de Preços FHU 01/2003 foi

permitida a subcontratação de uma ou mais empresas especializadas no fornecimento do concreto e do aço necessários na execução da obra, mediante aprovação da FHU, por meio de termo de aditivo ao contrato (peça 57, p. 38-40; peça 58, p. 1-7).

13.9. Sobre o assunto, o entendimento desta Corte pende no sentido de que a subcontratação parcial de serviços contratados não necessita de expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que não haja expressa vedação nesses instrumentos, entendimento que se deriva do art. 72 da Lei 8.666/1993 e do fato de que, na maioria dos casos, a possibilidade de subcontratação deve atender a uma conveniência da administração (Acórdão 5532/2010-1ª Câmara).

13.10. Dessa forma, apenas as subcontratações advindas do Pedido de Preços FHU 01/2003 estariam corretas, segundo a linha do entendimento do Tribunal. Por outro lado, com esses aditamentos contratuais a FHU assumiu responsabilidades adicionais indevidas de agente responsável pela emissão de pedidos de fornecimento e recebedor direto de materiais (item 13.7 retro), pois tal medida descaracterizou o instituto da subcontratação e estabeleceu uma indesejada relação jurídica entre a FHU e as subcontratadas.

14. Irregularidade: a FHU realizou pagamento no valor de R\$ 1.422.115,63 à empresa RDR Engenharia Ltda., não ficando explícito quais os serviços por ela executados, no caso lajes, vigas e pilares (peça 89, p. 9).

14.1. Síntese das razões de justificativas: esse pagamento refere-se ao faturamento da empresa RDR inerente aos serviços prestados conforme contrato firmado entre essa empresa e a FHU em 6/5/2003, cujo objeto acordado foi o de empreitada por preços unitários para execução da superestrutura do CAS, compreendendo lajes, vigas e pilares (peça 89, p. 9).

14.2. As notas fiscais seguem acompanhadas das respectivas medições dos serviços que necessariamente passavam pela vistoria dos membros da comissão de licitação, com as assinaturas de Marilene Fabri Lima, presidente da comissão de licitação à época, do Professor Hilton Pinheiro Filho, coordenador do CAS/UFJF, e de Regina Célia Coura de Araújo, engenheira civil da prefeitura da UFJF, responsável pela fiscalização das obras do CAS (peça 89, p. 9; peça 85, p. 10).

14.3. Análise: está claro no contrato celebrado entre a FHU e a RDR que o objeto da contratação consistiu na execução das obras de superestrutura do Centro de Atenção à Saúde-CAS, compreendendo a execução de pilares, vigas e lajes, de acordo com projetos elaborados e nos termos do Convênio 3219/2001 (peça 89, p. 41). A conjugação das notas fiscais e as respectivas medições mostram que os serviços prestados se relacionam à execução de estruturas de concreto, podendo-se, portanto, associá-las ao contrato celebrado entre a FHU e a RDR e ao Convênio 3219/2001 (peça 60, p. 9-10; 12-13; 14-17; 18-19; 20-21; 22-23; 26-27; 30-31; 32-33; 36-37). Dessa forma, procedem os esclarecimentos prestados pela FHU e o Sr. Jorge Baldi.

15. Irregularidade: foi realizada terraplenagem além do necessário, com a movimentação de grandes volumes de terra de modo a atingir e aplainar cotas do terreno para assentamento das construções prediais do CAS (blocos A e B). Em contrapartida, foi constatada pela auditoria a impossibilidade da continuidade do CAS, como inicialmente idealizado e apresentado ao Ministério da Saúde, haja vista que está sendo construída a Escola de Medicina na área do terreno que seria destinada à ampliação longitudinal do bloco B (CAS) já construído (peça 89, p. 9).

15.1. Síntese das razões de justificativas: a terraplenagem total (não limitada apenas ao perímetro onde se construiriam os prédios A e B) foi executada de acordo com os projetos executivos, que previam a terraplenagem e drenagem em área efetivamente mais ampla que o estudo preliminar arquitetônico, não se constituindo em qualquer desconformidade.

15.2. A Escola de Medicina, que “ainda está sendo construída”, teve início após o término de vigência do Convênio 3219/2001 e da atuação do responsável como presidente do conselho diretor da FHU, de modo que esse fato (irregularidade) não guarda qualquer relação com os “justificantes”, tampouco com o supracitado convênio (peça 89, p. 10; peça 85, p. 12).

15.3. Nenhuma responsabilidade pode ser imputada ao justificante (Jorge Baldi) com relação a essa constatação, eis que não autorizou ou solicitou alteração do projeto inicial de construção do CAS, do mesmo modo como não teve qualquer participação na decisão e execução da construção da Escola de Medicina (peça 89, p. 10).

15.4. Análise: O Convênio 3.219/2001 teve por objeto a construção do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG, com vigência prevista para o período de 31/12/2001 a 15/10/2008, ao passo que o Convênio 116/2003, com vigência de 16/12/2003 a 16/9/2006, visou dar apoio financeiro para ampliação do referido hospital (itens 5.1 e 5.2 retro).

15.5. Ao que tudo indica, ao celebrar o Convênio 116/2003, a UFJF praticamente suprimiu a FHU do processo de construção do hospital, promoveu alterações no projeto inicial e tornou mais difícil a situação da FHU em prestar contas dos recursos recebidos por força do Convênio 3.219/2001.

15.6. Os dois convênios vigoraram simultaneamente em determinado período (item 15.4 retro), com dois órgãos distintos (FHU e UFJF) responsáveis pela execução de praticamente o mesmo objeto conveniado o que, certamente, contribuiu para os desacertos verificados. Parece ser essa a explicação mais plausível para o aumento de terraplenagem verificada pelo Denasus, ou seja, alteração no projeto original. Portanto, não se vislumbra prejuízo advindo dessa constatação.

16. Irregularidade: para a execução do projeto de arquitetura foi contratada a empresa Bross Consultoria e Arquitetura Ltda. sem licitação (pela quantia de R\$ 271.306,28), por intermédio da FHU, tendo, no entanto, posteriormente, a UFJF, assumido e elaborado novos projetos substituindo os remanescentes estudos iniciais elaborados "pela firma terceirizada" (peça 89, p. 10).

16.1. Síntese das razões de justificativas: a empresa Bross Consultoria e Arquitetura foi contratada por inexigibilidade de licitação, nos exatos termos da Lei 8.666/93, tendo devidamente prestado os serviços para o qual fora contratada, não havendo que se falem irregularidade na inexigibilidade da licitação realizada à época.

16.2. O fato de ter a UFJF, após assumir integralmente a gestão das obras, optado pela elaboração de novo projeto, rechaçando o até então utilizado, não caracteriza qualquer irregularidade, não havendo possibilidade sequer de impedir que a UFJF elaborasse novo projeto. A alteração do projeto foi realizada unilateralmente pela UFJF, não sendo utilizado recurso do Convênio 3219/2001 (peça 85, p. 12-13; peça 89, p. 11).

16.3. Análise: realmente, a UFJF celebrou o Convênio 116/2003 para complementar o objeto do Convênio 3219/2001 e promoveu alterações no projeto original com ampliações significativas do empreendimento. No entanto, não justifica a contratação da empresa Bross Consultoria e Arquitetura Ltda. sem licitação, tendo em vista o mercado ser dotado de firmas capacitadas para execução de projetos semelhantes ao do Centro de Atenção à Saúde - CAS (Ampliação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora).

17. Irregularidade: foram detectados furos de prospecção sem relação com o objeto conveniado com o Ministério da Saúde (peça 89, p. 11).

17.1. Síntese das razões de justificativas: à UFJF deveria ser imputada essa constatação, pois parece tratar-se apenas de erro técnico, que de maneira alguma poderia ser imputado aos justificantes (Jorge Baldi e FHU), sobretudo porque os técnicos da UFJF nunca estiveram sob sua subordinação ou coordenação (peça 89, p. 12; peça 85, p. 13).

17.2. Na realidade, a UFJF, ao longo dos anos, e já a partir de 2002/2003, promoveu verdadeira intervenção nas ações de execução do Convênio 3219/2001, e fez isso até o ponto extremo de atuar junto ao Ministério da Saúde para tentar alterar o ente conveniente, excluindo-se a FHU e incluindo-se a UFJF (peça 89, p. 12).

17.3. Análise: ao que tudo indica, tanto o aumento de terraplenagem quanto de furos de prospecção se devem à alteração de projeto implementada por ato da UFJF, a qual, inclusive, assumiu as obras "oficialmente" com a assinatura do Convênio 116/2003. Não nos parece que tais fatos tenham comprometido a execução das obras e/ou causado danos ao erário. Portanto, os esclarecimentos dos responsáveis elidem a irregularidade.

Razões de justificativas da Sra. Maria Margarida Martins Salomão, ex-Reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora (peça 86)

18. Irregularidade: na Concorrência 01/2003 sagrou-se vencedora a empresa RDR Engenharia Ltda. que não deveria ter sido habilitada, por ter apresentado atestado de qualificação técnica em desacordo com o item 3.8.2.1 do Edital, que exigia a comprovação de construção de obra de unidade hospitalar com o mínimo de 4.000 m². Referido atestado de qualificação técnica, na realidade, foi fornecido pela empresa EDH Empreendimentos Ltda. com endereço na Av. Brasil, 84, sala 309, Bairro Santa Efigênia, Belo Horizonte/MG, mesmo endereço da RDR Engenharia Ltda. (que utiliza as salas 309 e 310), caracterizando indícios de empresas do mesmo grupo empresarial, fato que inviabiliza o atendimento ao item 3.8.2 do Edital (peça 86, p. 11).

18.1. Síntese das razões de justificativas: consoante as afirmações da Empresa RDR Engenharia Ltda., em sua manifestação de defesa prévia, as alegações de que as duas empresas pertencem ao mesmo grupo empresarial não encontram guarida no mundo real, sendo totalmente insubsistentes.

18.2. O fato de ocuparem salas no mesmo prédio não pode, em hipótese alguma, ser o único instrumento conclusivo no sentido de se configurar uma possível confusão empresarial. Dessa proximidade não há como se extrair qualquer vínculo jurídico ou econômico entre essas empresas. O atestado considerado irregular pela auditoria foi chancelado pelo Conselho Regional de Engenharia da Paraíba, que fiscalizou a obra (peça 86, p. 11).

18.3. Não se pode querer imputar alguma responsabilidade ao dirigente máximo de uma instituição federal, mesmo porque o tal documento de habilitação fora aceito, à época, tanto pela comissão de licitação, quanto pela Procuradoria e pelos demais licitantes (peça 86, p. 14).

18.4. Análise: assiste razão à Sra. Maria Margarida Martins Salomão. Como Reitora à época da UFJF não poderia responder por eventual decisão adotada no âmbito interno da licitação, pois a princípio cabia à comissão de licitação responsável pela condução do processo da Concorrência 01/2003 promover a inabilitação, se fosse o caso, da empresa RDR Engenharia Ltda., conforme estava previsto no item 5.7 do edital (peça 46, p. 10).

18.5. Também há de se concordar com a defesa de que a proximidade das sedes das duas empresas não as tornam do mesmo grupo empresarial. Ademais, a hipótese de serem do mesmo grupo não deslegitima o atestado questionado pelo Denasus, haja vista ter sido referendado pela certidão de acervo técnico do CREA/PB (v. peça 20, p. 23; peça 49, p. 15). Portanto, essa irregularidade pode ser relevada.

19. Irregularidade: a empresa RDR Engenharia Ltda. apresentou notas fiscais de fatura de serviços no valor de R\$ 13.810.209,73. No entanto, a empresa apresentou relação de material no montante de R\$ 5.916.614,61 nas 42 planilhas de medições pagas com recursos do convênio. Portanto, a auditoria do Denasus constatou uma diferença de R\$ 7.893.595,12, sendo “imperiosa a devolução da diferença ao Fundo Nacional de Saúde” (peça 86, p. 16).

19.1. Síntese das razões de justificativas: a constatação baseia-se em análise completamente equivocada, no que diz respeito à discriminação dos valores referentes à mão-de-obra direta e ao “custo dos materiais” presentes nas notas fiscais emitidas.

19.2. O Denasus se esqueceu de que a discriminação bipartite nas notas fiscais deve-se apenas ao cumprimento da exigência legal de separação entre “mão-de-obra” e o resto (“materiais”) para fins de incidência de contribuições sociais administradas pelo INSS (peça 86, p. 16).

19.3. Conclui-se, por óbvio, que o chamado “valor dos materiais” incluso na nota fiscal não trata exclusivamente do custo dos materiais, mas representa o valor total da remuneração mensal da empresa contratada (excluído o valor gasto com a mão de obra direta), correspondendo ao custo direto de um empreendimento (materiais, equipamentos, mão de obra indireta, encargos previdenciários e trabalhistas, insumos não dedutíveis) acrescido dos benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas, o BDI, que é a taxa correspondente às despesas indiretas e ao lucro (peça 86, p. 18).

19.4. Análise: há sentido no esclarecimento da ex-Reitora em relação à separação dos valores correspondentes quando a nota fiscal se refere a prestação de serviços com aplicação de materiais. Realmente, os valores demonstrados no quadro montado pela defesa (peça 86, p. 19) conferem com as discriminações das respectivas notas fiscais da RDR Engenharia Ltda. (peça 32, p. 21 até a peça 44, p. 18). Percebe-se que a empresa optou por “distribuir” o valor total de cada nota nos percentuais de 82% para materiais e 18% para mão-de-obra, levando-se em conta que sobre a mão-de-obra incide o percentual de 11% devido ao INSS.

19.5. Para clarear o raciocínio tomar-se-á com exemplo a Nota Fiscal 000570, emitida em 8/6/2004 (peça 34, p. 14). Essa nota se refere à planilha resumo da 7ª medição das obras de conclusão do CAS no valor total de R\$ 828.357,14, discriminando R\$ 679.252,85 em materiais e R\$ 149.104,29 em mão-de-obra (peça 34, p. 11-13). Incidiram sobre a mesma os seguintes impostos/contribuições:

a) Retenção para o INSS da ordem de R\$ 16.401,47 correspondente a 11% da mão-de-obra no montante de R\$ 149.104,29;

b) Retenção de tributos federais (COFINS, PIS, CSLL, IRPJ) da ordem de R\$ 48.458,89, correspondente a 5,85% do total da nota de R\$ 828.357,14;

c) Retenção de ISSQN (tributo municipal) da ordem R\$ 18.618,36, correspondente a 3% de R\$ 620.611,85 que é a diferença entre o valor total da nota (R\$ 828.357,14) e o valor total de material efetivamente aplicado na obra (R\$ 207.745,29) na mencionada medição, segundo a relação de notas de fornecedores e respectivos valores (peça 34, p. 16-18).

19.6. A RDR Engenharia Ltda. participou da Concorrência 001/2003 para a construção do Centro de Atenção a Saúde-CAS, orçando-a em R\$ 14.589.165,52, com R\$ 11.963.115,73 em materiais/outros (82% da obra) e R\$ 2.626.049,79 em mão-de-obra (18% da obra), conforme se depreende da planilha apresentada na referida concorrência (peça 53, p. 3), o que demonstra a coerência no preenchimento das questionadas notas fiscais.

19.7. Ao que tudo indica, a RDR estipulou um percentual linear de mão-de-obra (18%) e material (82%) como provável forma de simplificação contábil e até como “estratégia” fiscal, assunto que não nos cabe adentrar. Nesse percentual de 82% em materiais, a construtora RDR embutiu o BDI (lucro + despesas financeiras + impostos + administração central), além de diversas outras despesas (excluindo mão-de-obra) pertinentes a obras civis, tais como administração local, locação, transporte, mobilização, etc.

19.8. No entanto, essa questão do fluxo financeiro/contábil poderá ser mais bem esclarecida por parte do órgão concedente e encarregado de avaliar as prestações de contas dos Convênios 3219/2001 e 116/2003, conforme ressaltado pelo Fundo Nacional de Saúde (v. itens 5 e 6 retro).

20. Irregularidade: a UFJF não promoveu o arquivamento da documentação fiscal (notas fiscais) referentes à execução da obra do CAS, descumprindo o art. 54, § 2º, do Dec. 93.872/86 (peça 86, p. 21).

20.1. Síntese das razões de justificativas: desde 4 de setembro de 2006, não mais a justificante ocupa cargo de gestão na UFJF, ou seja, após eleições novo Reitor foi nomeado e nova equipe de governo empossada. Portanto, quando da realização da auditoria, a ex-reitora não possuía qualquer cargo ou vínculo de gerência perante a Universidade Federal de Juiz de Fora. É a autarquia aquela que deve ser responsabilizada pela falta da documentação fiscal, logicamente na pessoa dos responsáveis pela entidade na época em que foi solicitada tal documentação (peça 86, p. 22).

20.2. Análise: deve-se concordar com os argumentos acima, até porque em se tratando de uma universidade, composta por diversos níveis hierárquicos e departamentos administrativos, certamente a contabilidade/financeira da entidade seria o setor mais apropriado para guardar a documentação fiscal referente às obras do CAS. Contudo, trata o item de irregularidade formal sem implicações financeiras, parecendo-nos dispensável o aprofundamento no assunto.

21. Irregularidade: aquisição de materiais de construção da empresa RM Lucas Ltda. (CNPJ 05.492.726/0001-02) com base em documentos fiscais (no valor de R\$ 8.266,00) considerados falsos pela Secretaria de Estado da Fazenda-Delegacia Fiscal de Juiz de Fora que considerou a empresa sem existência de fato e que “nenhuma autorização de impressão de notas fiscais foi concedida ao contribuinte” (peça 86, p. 23).

21.1. Síntese das razões de justificativas: as transações envolvendo a empresa RDR Engenharia Ltda. e RM Lucas Ltda. no que se refere à compra de materiais de construção ocorreram no período entre 2001 e 2005, sendo certo, pelas informações do próprio relatório, que o fisco somente veio a declarar inidôneas as notas fiscais nos idos do ano de 2009. A declaração de inidoneidade da empresa não pode possuir efeitos retroativos imediatos. Não podem ser consideradas irregulares e ímprobas tais operações realizadas, inclusive, porque as mercadorias foram devidamente entregues e incorporadas à obra da UFJF (peça 87, p. 1).

21.2. Análise: deve-se concordar com os argumentos acima, desde que de fato as mercadorias tenham sido entregues. Realmente, não há como a UFJF, por meio do responsável pelo acompanhamento do contrato celebrado com a RDR Engenharia Ltda., ter controle da situação fiscal/tributária de empresa sem qualquer relação jurídica/contratual com a universidade.

21.3. De acordo com as notas fiscais relacionadas na peça 26 (p. 9-16), basicamente a RM Lucas Ltda. forneceu brita e areia lavada diretamente à RDR Engenharia Ltda. No entanto, segundo a base de dados da Receita Federal a RM Lucas Ltda. (CNPJ: 05.492.726/0001-02) é uma empresa individual que explora (ou explorou) a atividade econômica de representante comercial e agente do comércio de têxteis, vestuário, calçados e artigos de viagem (peça 27, p. 29).

21.4. Assim, será preciso que a RDR Engenharia Ltda. e o responsável pelo acompanhamento do contrato celebrado entre a UFJF e a empresa comprovem a aquisição e recebimento dos materiais constantes das referidas notas fiscais questionadas pelo Denasus e a efetiva aplicação na obra objeto do Convênio 116/2003.

22. Irregularidade: as notas fiscais emitidas pela empresa Pan American Distribuidora Ltda. (CNPJ 17.593.757/0001-93) foram consideradas ideologicamente falsas pela Secretaria de Fazenda de Juiz de Fora, tendo em vista que tal empresa teve sua inscrição estadual suspensa compulsoriamente por desaparecimento do contribuinte em 15/9/2004. Portanto, concluiu a auditoria do MS pelo ressarcimento da quantia de R\$ 120.261,00 ao Fundo Nacional de Saúde (peça 87, p. 4).

22.1. Síntese das razões de justificativas: embora a empresa tenha tido sua inscrição suspensa no final de 2004, não era possível à época identificar a falsidade das notas fiscais apresentadas, inclusive porque os materiais adquiridos foram devidamente entregues (peça 87, p. 4).

22.2. Não cabia ao Reitor, pessoalmente, quando da construção do CAS, nos vários meses de execução do contrato, oficial mensalmente à receita estadual para indagar da idoneidade das notas fiscais apresentadas, pois isto paralisaria por completo as medições, os pagamentos e o encerramento da obra (peça 87, p. 5).

22.3. Análise: realmente não cabia ao Reitor suspeitar da idoneidade das notas fiscais emitidas pela Pan American Distribuidora Ltda., em razão da sua posição na hierarquia da UFJF. Cobia, sim, ao setor responsável pelo acompanhamento do contrato celebrado com a RDR Engenharia Ltda., pelo menos, atestar o recebimento dos materiais adquiridos da referida empresa.

22.4. De acordo com as notas fiscais relacionadas na peça 26 (p. 17-29), basicamente a Pan American Distribuidora Ltda. forneceu tubo de PVC, brita, cimento e areia diretamente à RDR Engenharia Ltda. No entanto, segundo a base de dados da Receita Federal a Pan American Distribuidora Ltda. (CNPJ: 17.593.757/0001-39) é uma sociedade empresária limitada que explora (ou explorou) a atividade econômica de comércio atacadista de tecidos (peça 25, p. 20).

22.5. Assim, será preciso que a RDR Engenharia Ltda., juntamente com o responsável pelo acompanhamento do contrato celebrado entre a UFJF e a empresa comprovem a aquisição e

recebimento dos materiais constantes das referidas notas fiscais questionadas pelo Denasus e a efetiva aplicação na obra objeto do Convênio 116/2003.

23. Irregularidade: aquisição de materiais de construção, no montante de R\$ 33.712,00, da empresa VR Silvestre-ME (CNPJ 06.102.903/0001-60), com atividade econômica segundo o Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (Sintegra/ICMS) de comércio varejista de bebidas (peça 87, p. 5).

23.1. Síntese das razões de justificativas: não é crível que a Auditoria queira imputar a um Reitor o dever de ressarcimento ao Erário de valores correspondentes a notas fiscais emitidas por empresas fornecedoras de bens ou serviços para outra empresa privada, esta sim contratada pela UFJF, só porque constatou, 7 anos depois de iniciado o contrato, que teriam sido apresentadas notas fiscais inidôneas (peça 87, p. 6).

23.2. Análise: novamente a defesa se limitou a afirmar que não pode ser responsabilizada pelo fato inquinado. Realmente não cabia ao Reitor suspeitar da idoneidade das notas fiscais emitidas pela VR Silvestre-ME, em razão da sua posição na hierarquia da UFJF. Cabia, sim, ao setor responsável pelo acompanhamento do contrato celebrado com a RDR Engenharia Ltda., pelo menos, atestar o recebimento dos materiais adquiridos da referida empresa.

23.3. De acordo com as notas fiscais relacionadas na peça 25 (p. 33-38), basicamente a VR Silvestre-ME forneceu brita e areia diretamente à RDR Engenharia Ltda. No entanto, segundo a base de dados da Receita Federal a Pan American Distribuidora Ltda. (CNPJ: 17.593.757/0001-39) é uma empresa individual que explora (ou explorou) a atividade econômica de comércio varejista de bebidas (peça 25, p. 32). Foi aberta em 26/1/2004 e, ao que tudo indica, no espaço de aproximadamente 1 ano havia “emitido” apenas 12 notas fiscais antes da primeira nota fiscal número 13 emitida em 18/1/2005 em nome da RDR Engenharia Ltda. (peça 25, p. 33).

23.4. É possível que nesse tempo a empresa tenha mudado o ramo de atividade, mas sem se “recadastrar” junto aos órgãos fiscais e tributários. No entanto, não ficou demonstrado que o material por ela supostamente fornecido à RDR Engenharia Ltda. tenha sido de fato entregue e aplicado no empreendimento. Assim, será preciso que a RDR Engenharia Ltda., juntamente com o responsável pelo acompanhamento do contrato celebrado entre a UFJF e a empresa comprovem aquisição dos materiais constantes das referidas notas fiscais questionadas pelo Denasus e a efetiva aplicação na obra objeto do Convênio 116/2003.

24. Irregularidade: imprestabilidade do projeto inicial elaborado pela firma Bross Consultoria e Arquitetura S/C Ltda., contratada por inexigibilidade de licitação (por notória especialização), tendo em vista que referido projeto foi substituído e desenvolvido novo projeto pelos próprios profissionais da UFJF (peça 87, p. 8).

24.1. Síntese das razões de justificativas: a Universidade Federal de Juiz de Fora não pode ser responsabilizada por contratação efetuada mediante o convênio 3219/2001, cuja celebração e execução estavam a cargo única e exclusivamente da Fundação de Apoio ao Hospital Universitário (peça 87, p. 10).

24.2. O relatório da auditoria tenta caracterizar que na realização dos serviços de terraplanagens houve uma apropriação indevida de recursos do Ministério da Saúde para a construção da Escola de Medicina, construída na área que seria destinada a ampliação do CAS. O CAS estava previsto inicialmente para possuir 7 blocos, sendo que os convênios celebrados só geraram recursos para a construção dos 2 primeiros (peça 87, p. 10).

24.3. Não cabe à ex-Reitora prestar contas de absolutamente nada, já que a contratação se deu via fundação de apoio, que recebeu, diretamente, recursos do Ministério da Saúde e as supostas irregularidades apontadas (novos projetos de construção do CAS e utilização de terreno do CAS para construção da Escola de Medicina) nada tem a ver com sua administração, sendo obras, confessadamente, realizadas pela administração “atual” da UFJF (peça 87, p. 11).

24.4. Análise: Os acontecimentos indicam que durante a execução dos Convênios 116/2003 e 3.219/2001 houve mudança de planos por parte da UFJF, com a alteração do projeto básico

elaborado pela Bross Consultoria e Arquitetura S/C Ltda. Inicialmente a FHU havia conseguido recursos no montante de R\$ 7.860.000,00 para a construção do Hospital Universitário da UFJF. Posteriormente, embora com objeto intitulado “dar apoio financeiro para ampliação do hospital UFJF” (itens 5.1 e 5.2 retro), a Universidade, na verdade, por razões desconhecidas até agora, ao que parece, aproveitou o que já havia sido feito por conta do convênio anterior (terraplenagem, superestrutura, etc.), alterou o plano de trabalho e iniciou a construção da escola de medicina. Com isso, tornou-se inútil o projeto original elaborado pela Bross Consultoria e Arquitetura S/C Ltda.

25. Irregularidade: defeitos no piso (piso fundido em marmorite) no térreo e nas circulações, escadas e antecâmeras dos 1º, 2º e 3º pavimentos do bloco B, tais como rachaduras, trincas e fissuras, inaceitáveis especialmente por se tratar de um ambiente hospitalar (peça 87, p. 12).

25.1. Síntese das razões de justificativas: a ex-reitora não pode ser responsabilizada por rachaduras na parede, cada buraco apresentado, cada piso que não atendia as características pactuadas no contrato celebrado. Não há menção de quando estas falhas foram ou poderiam ter sido identificadas e outra porque se tratam de quesitos totalmente técnicos. Estas questões que envolvem técnica de engenharia e de arquitetura devem, necessariamente, ser dirigidas às pessoas naturais e jurídicas que cuidaram da elaboração dos projetos básico, executivo e de arquitetura (peça 87, p. 12).

25.2. Análise: a justificativa acima procede, em se tratando (a UFJF) de instituição com estrutura administrativa hierarquizada e complexa, com um nível de segregação de atribuições e funções bem definidas.

25.3. Curioso notar que os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização das obras de acabamento, instalações e obras complementares do Centro de Atenção à Saúde – CAS/UFJF, atestaram que os serviços foram executados satisfatoriamente de acordo com os projetos, detalhes e especificações técnicas previstas no contrato (peça 44, p. 23). Desse modo, seria competência do setor encarregado do acompanhamento do contrato celebrado com a RDR Engenharia Ltda. constatar e acionar a empresa contratada para sanar tais irregularidades construtivas, se ainda persistentes.

26. Relativamente ao Convênio 3291/2001, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jorge Baldi, ex-Diretor do Hospital Universitário (peça 89) e pela Fundação de Apoio ao Hospital Universitário (FHU) da UFJF (peça 85) foram consideradas hábeis a descaracterizar as irregularidades tratadas nos itens 14 a 17 e insuficientes para desqualificar as irregularidades tratadas nos itens 11 a 13 desta instrução;

27. Quanto ao Convênio 116/2003, as razões de justificativas da Sra. Maria Margarida Martins Salomão, ex-Reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora (peça 86) foram capazes de dirimir as irregularidades tratadas nos itens 18, 20, 24 e 25 e insuficientes para desconstituir as irregularidades tratadas nos itens 21 a 23 desta instrução.

28. Em razão de todo o exposto, já havíamos considerado na instrução à peça 123 que esta representação satisfaz os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal e no mérito deve ser considerada procedente.

29. Por outro lado, antes de se pronunciar no mérito, por intermédio do despacho à peça 127, o Ministro-Relator determinou fosse solicitado ao Fundo Nacional de Saúde que encaminhasse, no prazo de 90 dias, a reavaliação das prestações de contas dos Convênios 3.219/2001 e 116/2003 celebrados entre a União e a Fundação de Apoio ao Hospital Universitário para a construção do novo Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora.

30. Em cumprimento ao despacho do Ministro-Relator, foi expedido o Ofício 2535/2015-TCU/Secex-MG, de 30/9/2015, à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde solicitando fosse encaminhada a esta Secretaria a reavaliação das prestações de contas dos Convênios 3.219/2001 (Siafi 433748) e 116/2003 (Siafi 486431), celebrados entre a União e a Fundação de Apoio ao Hospital Universitário para a construção do novo Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (peça 130).

31. Por meio do Ofício 3165 MS/SEIFNS (peça 134), de 3 de novembro de 2015, a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde solicitou mais 30 dias para atendimento à diligência objeto do Ofício 2535/2015-TCU/Secex-MG, tendo o pleito sido atendido nos termos do Ofício 3077/2015-TCU/Secex-MG, de 19/11/2015 (peça 136).

32. Em seguida, mediante o Ofício 460/2016/CGAC/FNS/SE/MS (peça 138), de 4 de fevereiro de 2016, a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde esclareceu que diante da não comprovação da execução integral do estabelecido no Termo de Convênio, vez que o Plano de Trabalho não foi cumprido, bem como não houve apresentação da documentação técnica solicitada por meio de relatórios de acompanhamentos, diligências de prestação de contas, reuniões realizadas com a entidade, a equipe técnica do Fundo Nacional de Saúde emitiu a Nota Técnica 032 MS/SE/FNS/CGAC/COACOM, de 9/9/2014, sugerindo a não aprovação da prestação de contas do Convênio 3219/2001.

33. Mais recentemente, deu entrada nos autos o Ofício 1.454/2016 CGAC/FNS/SE/MS, de 10 de março de 2015, em que a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde complementa as informações anteriormente prestadas (item 32 retro), ressaltando que a UFJF não apresentou "os projetos planialtimétricos, de sondagem, de terraplenagem e de fundação, que pudessem elucidar onexo causal entre as despesas ocorridas no Convênio 3219/2001", tendo sido, portanto, determinado a instauração do processo de tomada de contas especial em relação à totalidade dos recursos repassados, uma vez que foi constatado o descumprimento do termo de convênio e do art. 15 da IN/STN 01/97. Acrescentou o FNS que tempestivamente a Controladoria Geral da União cadastraria o correspondente processo de tomada de contas especial (peça 140). Dessa forma, consideramos atendida a diligência determinada pelo Relator na peça 127.

CONCLUSÃO

34. Inicialmente, importante ressaltar que, de fato, em 23/2/2016, realizamos reunião com o FNS nas dependências da Secex/MG, oportunidade em que o FNS destacou o acordo com a UFJF a respeito do prazo final de 10 de março de 2016 para a entrega dos documentos pertinentes à prestação de contas do Convênio 3219/2001, o que possibilitaria ao órgão concedente avaliar se a mesma guarda correlação, ou seja, se é capaz de estabelecer onexo causal entre a execução física da obra realizada e a execução financeira dos recursos geridos.

35. Como não houve atendimento no prazo ajustado, o FNS informou sobre as providências no sentido da instauração do processo de tomada de contas especial (item 33 retro). Dessa forma, as informações prestadas pelo FNS atendem à diligência determinada no despacho do relator, comentada no item 29 desta instrução.

36. Por outro lado, o tempo decorrido desde a instauração desta representação (em 2012), a dificuldade na apuração dos fatos admitida pelo FNS, bem como a mais recente diligência determinada pelo Relator, contribuíram para que se alterasse sensivelmente o curso na condução deste processo de modo a influir sobremaneira no juízo de mérito deste processo, especialmente na proposta de encaminhamento expedida na instrução à peça 123. Ademais, entendemos que houve perda de objeto ou sentido lógico/jurídico em reavaliar ou relevar em conta as razões de justificativas do Sr. Jorge Baldi, ex-Diretor do Hospital Universitário em relação ao Convênio 3291/2001, e da Sra. Maria Margarida Martins Salomão, ex-Reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora, em relação Convênio 116/2003, reeditadas nos itens 10 a 25 desta instrução.

37. Isso porque, conforme noticiado pelo FNS, independentemente do que foi visto até agora, será instaurada a tomada de contas especial relativa aos Convênios 3.219/2001 e 116/2003, uma vez que, apesar de todos os esforços empreendidos pelo órgão concedente, a UFJF não se dignou a apresentar a documentação requerida apta a demonstrar o elo, ou seja, a conexão entre a execução física do Hospital Universitário e a execução financeira dos recursos disponibilizados pelo FNS àquela instituição de ensino. Portanto, cremos que toda a discussão acerca da construção do hospital universitário da UFJF será retravada no competente processo de tomada de contas especial em vias de ser instaurado.

38. Dessa forma, consideramos que a presente representação já cumpriu a sua função e poderá ser arquivada, aguardando-se o encaminhamento do processo de tomada de contas especial ou a apresentação de informações concretas e conclusivas pautadas em pareceres do concedente que demonstrem ser desnecessária a instauração da TCE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

39.1. Conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la precedente;

39.2. Com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, fixar o prazo de 60 dias para que a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde encaminhe as tomadas de contas especial relativa aos Convênios 3219/2001 (Siafi 433748) e 116/2003 (Siafi 486431), celebrados com o Fundo de Apoio Ao Hospital Universitário da UFJF – Fundação de Apoio (CNPJ 01.327.887/0001-90) e a Universidade Federal de Juiz de Fora, ou apresente pareceres conclusivos sobre a regularidade da prestação de contas dos referidos convênios, conforme previsto nos arts. 28, 29 e 38 da IN/STN 01/97 e suas alterações;

39.3. Determinar à Secex-MG o monitoramento da determinação proposta no item 39.2 retro.

É o relatório.

VOTO

Examina-se representação oriunda da Procuradoria da República no Município de Juiz de Fora/MG, a respeito de possíveis irregularidades relacionadas à execução dos Convênios 3.219/2001 e 116/2003, o primeiro celebrado entre a União e a Fundação de Apoio ao Hospital Universitário, destinado à construção do hospital universitário de Juiz de Fora (R\$ 5.000.000,00), e o segundo, firmado entre a União e a Universidade Federal de Juiz de Fora/MG - UFJF, objetivando a ampliação do mesmo hospital (R\$ 16.895.545,00).

2. A representação do Ministério Público Federal se baseia nos seguintes indícios de irregularidades apontadas pelo Denasus nas referidas avenças:

- Convênio 3.219/2001:

a) pagamentos efetuados pela Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da UFJF a empresas diversas da contratada para a execução dos serviços;

b) pagamento no valor de R\$ 1.422.115,63 à RDR Engenharia Ltda., sem que fossem explicitados os serviços por ela executados;

c) problemas na execução da obra, como a realização de terraplenagem além do necessário e a existência de furos de prospecção sem relação com o objeto conveniado;

d) contratação sem licitação de empresa para a execução do projeto de arquitetura, no valor de R\$ 271.306,28, projeto esse que foi, de fato, concluído pela UFJF;

- Convênio 116/2003:

a) vício no procedimento licitatório, com a adjudicação do objeto a empresa que descumpriu as exigências de habilitação;

b) diferença do valor das notas fiscais de fatura de serviços apresentados pela empresa contratada (R\$ 13.810.209,73) e a relação de material constante das planilhas de medições (R\$ 5.916.614,61);

c) falta de arquivamento da documentação fiscal referente à execução da obra do Centro de Atenção à Saúde - CAS;

d) falsidade dos documentos fiscais apresentados pela empresa RM Lucas Ltda., relativos à aquisição de materiais de construção, no valor de R\$ 8.266,00, e da empresa Pan American Distribuidora Ltda., no valor de R\$ 120.261,00;

e) aquisição de materiais de construção, no montante de R\$ 33.712,00, de empresa com atividade econômica registrada no Sintegra/ICMS como comércio varejista de bebidas;

f) defeitos na execução da obra no piso do térreo e nas circulações, escadas e antecâmaras dos 1º, 2º e 3º pavimentos do bloco B.

3. Instada por este Tribunal a se pronunciar sobre os itens apontados nos relatórios do Denasus, a Secretaria Executiva do Núcleo Estadual de Minas Gerais do Fundo Nacional de Saúde informou, em 13/12/2012 (peça 13), que aguardaria a análise de seu corpo técnico para sua manifestação final.

4. Conforme evidenciado pela Secex/MG, até o momento da primeira instrução processual de mérito, em 7/4/2014, o FNS não havia encaminhado ao TCU informações acerca da análise técnica referente às irregularidades evidenciadas pelo Denasus.

5. Não obstante isso, há informações nos autos de que o FNS agendaria uma visita ao local da obra para dirimir os questionamentos relacionados ao Convênio 3.219/2001, com o objetivo de emitir parecer conclusivo sobre o tema, haja vista a necessidade de perícia para apuração do eventual prejuízo causado ao erário.
6. Além disso, no Parecer GESCON 4.904/2010, o FNS concluiu que a documentação comprobatória apresentada no Convênio 3.219/2001 não possuía elementos suficientes para emissão de parecer conclusivo, tornando necessário o reenvio pelo gestor da prestação de contas, com todos os correspondentes anexos (peça 121, p. 10).
7. Quanto ao Convênio 116/2003, em que pese a aprovação da correspondente prestação de contas, a Nota Técnica FNS 215/2012 referenda as conclusões do relatório de auditoria do Denasus, mas alerta para a inexistência no órgão de peritos para apurar os eventuais prejuízos que não se fizeram transparentes no referido relatório (peça 121, p. 19-21).
8. No âmbito deste Tribunal, foi realizada audiência da ex-Reitora da UFJF, Maria Margarida Martins Salomão, e do ex-Diretor do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora, Jorge Baldi, além da Fundação de Apoio ao Hospital Universitário e da própria universidade, para justificar os fatos apurados nestes autos.
9. A unidade técnica, após a análise das razões de justificativa apresentadas, entendeu que os responsáveis obtiveram êxito em esclarecer algumas das ocorrências apontadas pelo Denasus, enquanto outras careceriam de uma análise mais detida pelo órgão concedente, encarregado da avaliação das respectivas prestações de contas.
10. Diante do exposto, a unidade técnica propôs acatar parcialmente as razões de justificativa dos responsáveis e emitir alertas à Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora acerca da conduta a ser doravante adotada na celebração de convênios com entes da esfera federal.
11. Sugeriu, ainda, o endereçamento de determinação à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde para que reavaliasse as prestações de contas dos convênios em questão, com a instauração, se necessário e em cada caso, das competentes tomadas de contas especiais.
12. Por considerar que o processo não se encontrava apto a julgamento, necessitando, ainda, de saneamento, determinei, em agosto de 2015, a realização de diligência ao Fundo Nacional de Saúde para que encaminhasse, no prazo de 90 dias, a reavaliação das prestações de contas dos convênios em questão, considerando as informações dos autos de que o órgão concedente estaria adotando providências com vistas à apuração dos fatos, mediante a análise de seu corpo técnico e vistoria **in loco** (peça 13).
13. Em resposta à diligência, o Fundo Nacional de Saúde informou que será instaurada tomada de contas especiais relativa ao Convênio 3.219/2001, considerando que não houve a apresentação pelo conveniente da documentação apta para demonstrar a correspondência entre a execução física da obra do hospital universitário e a execução financeira dos recursos federais para tanto disponibilizados (peças 138 e 141).
14. Diante disso, a unidade técnica, em nova manifestação, entendeu despidianda a análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, eis que a questão seria tratada no âmbito das respectivas tomadas de contas especiais.
15. Sugeriu, assim, fosse considerada procedente a representação e fixado prazo para que o Fundo Nacional de Saúde encaminhe a este Tribunal as respectivas tomadas de contas especiais.
16. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito deste processo.

17. Desde 2012, o FNS dá notícias de que examinará as irregularidades apontadas pelo Denasus e que elaborará parecer conclusivo sobre as prestações de contas dos referidos convênios. Entretanto, não obstante as repetidas diligências deste Tribunal, não foram juntadas aos autos quaisquer informações a respeito das providências administrativas adotadas pelo referido Fundo.

18. Assim, concordo com a proposta da unidade técnica de fixar prazo de cento e vinte dias para que o FNS encaminhe as conclusões de suas apurações a esta Corte de Contas. Entendo que o TCU deva advertir o Fundo quanto à possibilidade de aplicação de multa, independente de audiência prévia, no caso de descumprimento da deliberação no prazo fixado, salvo por motivo justificado, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII e § 3º, do Regimento Interno do TCU.

19. Entretanto, a presente representação não deve ter seu mérito postergado indefinidamente. Após quase um ano da diligência de saneamento dos autos, não foram adotadas medidas com vistas à apuração dos fatos aqui tratados.

20. Por seu turno, os documentos e informações coligidos ao processo permitem o exame das audiências já realizadas, conforme manifestação da unidade técnica que integra a peça 123 destes autos.

21. Em vista disso, passo ao exame das audiências realizadas.

22. No que tange ao Convênio 3.219/2001, foram apontados nestes autos os seguintes indícios de irregularidades: (i) pagamentos efetuados pela Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da UFJF a empresas diversas da contratada para a execução dos serviços; (ii) pagamento no valor de R\$ 1.422.115,63 à RDR Engenharia Ltda., sem que fossem explicitados os serviços por ela executados; (iii) problemas na execução da obra, como a realização de serviço desnecessário de terraplenagem, além da existência de furos de prospecção sem relação com o objeto conveniado; (iv) contratação sem licitação de empresa para a execução do projeto de arquitetura, no valor de R\$ 271.306,28, projeto esse que foi, de fato, concluído pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

23. Em relação a essas ocorrências, foi chamado em audiência o Sr. Jorge Baldi, ex-diretor do Hospital Universitário (peça 89) e da Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da UFJF (peça 85).

24. Na linha defendida pela unidade técnica, na instrução constante à peça 13 destes autos, entendo que as razões de justificativa possam ser parcialmente acatadas, para afastar parcela das irregularidades em questão, pelos motivos que passo a expor.

25. Conforme evidenciou a Secex/MG, o procedimento relacionado à subcontratação de empresas para a execução dos serviços e aos pagamentos efetuados diretamente a elas encontrava-se autorizado no contrato firmado entre a empresa RDR Engenharia Ltda. e a Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora.

26. A cláusula décima (subitem 10.1) do contrato autorizava a subcontratação de uma ou mais empresas especializadas no fornecimento de concreto, aço, material para confecção de formas, escoramento, bem como na locação de equipamentos, dentre outros, mediante aprovação expressa da fundação, por meio de termo aditivo ao contrato (peça 89, p. 41-45).

27. Essa faculdade foi implementada com a celebração de competente termo aditivo, cuja cláusula primeira autorizou a subcontratação das empresas responsáveis pelo fornecimento de materiais e serviços necessários à execução das obras de superestrutura do CAS, conforme especificado em sua cláusula segunda (peça 90, p. 3-5).

28. Além disso, o item 2.2 do termo aditivo estipulou que os contratos de fornecimento ou de prestação de serviços poderiam ser firmados diretamente com a contratada ou por meio da fundação (peça 90, p. 5).

29. Pela cláusula terceira do referido termo, passou a constituir obrigação da FHU a tarefa de emitir os pedidos de fornecimento dos materiais a serem entregues pelas subcontratadas mediante visto do representante da contratada junto à fundação, bem como efetuar o pagamento dos serviços ou materiais fornecidos diretamente à subcontratada de acordo com o disposto na cláusula segunda, por meio de aprovação prévia da contratada (peça 90, p. 5).

30. Ainda que o gestor tenha agido de conformidade com a regra inserta no contrato firmado entre as partes, noto que os referidos aditamentos contratuais atribuíram à FHU responsabilidades adicionais indevidas, como a emissão de pedidos de fornecimento e recebimento direto dos materiais, descaracterizando o instituto da subcontratação e estabelecendo uma indesejada relação jurídica entre a FHU e as subcontratadas.

31. Quanto especificamente ao serviço de terraplenagem e drenagem da área, contratados com a Construtora Engetran Ltda., o respectivo edital não previa a possibilidade de subcontratação parcial ou total (peça 83, p. 40), motivo pelo qual essa faculdade não poderia ter sido adotada.

32. Assim, conquanto não caracterizado o dano ao erário originalmente apontado pelo Denasus, que havia impugnado a integralidade dos pagamentos efetuados às empresas diversas da contratada, julgo pertinente, acolhendo proposta da unidade técnica, dar ciência à FHU do procedimento a ser adotado, no futuro, em caso de subcontratação de empresas.

33. Por outro lado, ao assumir a responsabilidade pela gestão dos contratos firmados com as empresas subcontratadas, a FHU passou a arcar com um custo que caberia às empreiteiras contratadas, a saber, a Engetran e a RDR. Por isso, deve-se determinar ao FNS que, no parecer conclusivo sobre as contas do Convênio 3219/2001, ou na tomada de contas especial que vier a ser instaurada, avalie o possível prejuízo decorrente da encampação, pela FHU, de serviços que foram contratados e pagos às empreiteiras, além de se pronunciar sobre os impactos da subcontratação irregular dos serviços de terraplenagem e drenagem.

34. Ressalto que a providência mencionada no parágrafo anterior não se refere às irregularidades que foram objeto da audiência dirigida ao ex-diretor da FHU e, por isso, não impede o acolhimento parcial de suas razões de justificativa, sem prejuízo de que o mesmo responsável venha a ser chamado, no futuro, a se justificar quanto a esse ponto.

35. Restou igualmente afastado o indício de irregularidade referente ao pagamento no valor de R\$ 1.422.115,63 à RDR Engenharia Ltda., sem que fossem explicitados os serviços por ela executados.

36. O contrato firmado entre a FHU e a RDR tinha por objeto a execução das obras de superestrutura do Centro de Atenção à Saúde-CAS, compreendendo a execução de pilares, vigas e lajes, de acordo com projetos elaborados e nos termos do Convênio 3219/2001 (peça 89, p. 41).

37. A conjugação das notas fiscais e as respectivas medições mostram que o valor de R\$ 1.422.115,63, pago à RDR Engenharia Ltda., corresponde à execução dos serviços de estruturas de concreto, podendo-se, portanto, associá-las à referida contratação e ao Convênio 3.219/2001 (peça 60, p. 9-10; 12-13; 14-17; 18-19; 20-21; 22-23; 26-27; 30-31; 32-33; 36-37).

38. Não se confirmaram, também, os indícios de irregularidades na execução da obra, como a realização do serviço de terraplenagem além do necessário e a existência de furos de prospecção sem relação com o objeto conveniado com o Ministério da Saúde.

39. O Convênio 3.219/2001 teve por objeto a construção do Hospital Universitário da UFJF, com vigência prevista para o período de 31/12/2001 a 15/10/2008, ao passo que o Convênio 116/2003, com vigência de 16/12/2003 a 16/9/2006, visou dar apoio financeiro para ampliação do referido hospital.

40. A Secex/MG pondera que os elementos constantes dos autos indicam que, ao celebrar o Convênio 116/2003, a UFJF praticamente suprimiu a FHU do processo de construção do hospital, promoveu alterações no projeto inicial e tornou mais difícil a situação da FHU em prestar contas dos recursos recebidos por força do Convênio 3.219/2001.
41. Os dois convênios vigoraram simultaneamente em determinado período, com dois órgãos distintos (FHU e UFJF) responsáveis pela execução de praticamente o mesmo objeto conveniado o que, certamente, contribuiu para boa parte dos desacertos verificados. Parece ser essa a explicação mais plausível para o aumento de terraplenagem verificada pelo Denasus, ou seja, alteração no projeto original.
42. Não foram apresentadas outras evidências que dessem suporte à conclusão da existência de irregularidades relativas à execução dos serviços de terraplenagem, inclusive no que tange aos furos de prospecção mencionados.
43. Quanto à contratação sem licitação de empresa para a execução do projeto de arquitetura, no valor de R\$ 271.306,28, projeto esse que foi, de fato, concluído pela Universidade Federal de Juiz de Fora, não há nos autos elementos que justifiquem a celebração da contratação direta, tendo em vista o mercado ser dotado de firmas capacitadas para execução de projetos semelhantes ao do Centro de Atenção à Saúde – CAS.
44. A conclusão do projeto pela UFJF, entretanto, pode, de fato, ser explicada pelas alterações promovidas pela universidade no projeto original, com ampliações significativas do empreendimento, após a celebração do Convênio 116/2003.
45. Conforme evidenciou a unidade técnica, há evidências de que durante a execução dos Convênios 116/2003 e 3.219/2001 houve mudança de planos por parte da UFJF, com a alteração do projeto básico elaborado pela Bross Consultoria e Arquitetura S/C Ltda.
46. Inicialmente a FHU havia conseguido recursos no montante de R\$ 7.860.000,00 para a construção do Hospital Universitário da UFJF/MG. Posteriormente, embora com objeto intitulado “dar apoio financeiro para ampliação do hospital UFJF/MG”, a Universidade aproveitou o que já havia sido feito por conta do convênio anterior (terraplenagem, superestrutura, etc.), alterou o plano de trabalho e iniciou a construção da escola de medicina, tornando inútil o projeto original elaborado pela Bross Consultoria e Arquitetura S/C Ltda.
47. Divirjo da unidade técnica em relação a este ponto, pois entendo que o FNS deverá se manifestar, no parecer conclusivo sobre as contas do Convênio 116/2003 ou na tomada de contas especial que vier a ser instaurada, acerca das implicações da contratação direta indevida da empresa Bross.
48. Assim, à luz dos elementos atualmente constantes dos autos, julgo possam ser parcialmente acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo gestor, exceto no tocante à contratação direta da empresa Bross, cujo mérito da defesa do responsável deverá ser analisado após a correspondente manifestação do FNS.
49. Em relação ao Convênio 116/2003, o Denasus apontou as seguintes ocorrências: (i) irregularidade no processamento da licitação que contratou a empresa executora da obra; (ii) falsidade dos documentos fiscais apresentados pela empresa RM Lucas Ltda., relativos à aquisição de materiais de construção, no valor de R\$ 8.266,00, e da empresa Pan American Distribuidora Ltda., no valor de R\$ 120.261,00; (iii) aquisição de materiais de construção, no montante de R\$ 33.712,00, de empresa com atividade econômica registrada no Sintegra/ICMS como comércio varejista de bebidas; (iv) defeitos na execução da obra no piso do térreo e nas circulações, escadas e antecâmaras dos 1º, 2º e 3º pavimentos do bloco B; (v) diferença do valor das notas fiscais de fatura de serviços apresentados pela empresa contratada (R\$ 13.810.209,73) e a relação de material constante das planilhas de medições (R\$ 5.916.614,61).

50. Quanto a essas irregularidades, foi chamada em audiência a Sra. Maria Margarida Martins Salomão, ex-reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora (peça 86).
51. Após a análise das razões de justificativa da gestora, a unidade técnica propôs fossem as mesmas parcialmente acatadas. A leitura da manifestação da Secex/MG, entretanto, não corrobora a conclusão constante de sua proposta de encaminhamento, eis que no exame das irregularidades em questão, aquela unidade acatou todas as justificativas apresentadas pela ex-reitora (peça 123, p. 7-12).
52. Em relação ao vício no procedimento licitatório, registro que o Denasus relatou a indevida adjudicação do objeto a empresa que descumpriu as exigências de habilitação.
53. Tal descumprimento estaria caracterizado na apresentação, pela licitante vencedora, de atestado de qualificação técnica em desacordo com o item 3.8.2.1 do edital, uma vez que o referido atestado teria sido emitido por empresa (EDH Empreendimentos Ltda.) com mesmo endereço da licitante vencedora (RDR Engenharia Ltda.), caracterizando indícios de empresas de mesmo grupo empresarial.
54. Inicialmente, considero de excessivo rigor esperar que a reitora, na qualidade de autoridade máxima da universidade, tivesse que revisar todos os atos de seus subordinados. Destaco que não foram apontados indícios que liguem a atuação da comissão de licitação a atos praticados pela reitora.
55. Quanto à ocorrência em si, o compartilhamento do mesmo endereço constitui o único indício de vínculo entre as empresas reportado nestes autos. Não há coincidência de sócios nem qualquer outro elemento que permita concluir tratar-se de pessoas jurídicas pertencentes a um mesmo grupo empresarial.
56. Ademais, a hipótese de haver vínculo entre as empresas não retira sumariamente a legitimidade do documento questionado pelo Denasus, haja vista não haver, nos autos, questionamento quanto à efetiva execução, pela RDR, das obras referidas no atestado emitido pela EDH. Ao contrário, a anotação de responsabilidade técnica (ART) da obra foi registrada no CREA/PB em nome do Engenheiro Jonas Miranda de Queiroz Caúla, proprietário da RDR (peça 20, p. 23; peça 49, p. 15). Considero, portanto, que essa irregularidade pode ser relevada.
57. O não arquivamento pela UFJF da documentação fiscal (notas fiscais) referente à execução da obra do CAS, em desobediência ao art. 54, § 2º, do Decreto 93.872/1986, pode ser considerado irregularidade sem implicações financeiras, cuja responsabilidade não pode ser atribuída à reitora, na forma originalmente apontada pelo Denasus.
58. Além disso, a partir de 4 de setembro de 2006, a reitora não mais ocupava cargo de gestão na UFJF, não podendo ser responsabilizada pelas práticas adotadas na gestão posterior, razão pela qual considero que, em consonância com a unidade técnica, não cabe a penação da ex-reitora.
59. A aquisição de materiais de construção de empresas com atividade econômica incompatível com essa venda ou com base em documentos fiscais considerados falsos pela Secretaria de Estado da Fazenda não implica, por si só, responsabilização do gestor ou identificação de dano ao erário.
60. As empresas em questão eram fornecedoras da empresa RDR Engenharia Ltda. de materiais de construção para a obra. Assim, é preciso ter em mente que não haveria como o responsável pelo acompanhamento do contrato celebrado com a RDR ter controle da situação fiscal/tributária de empresa sem qualquer relação jurídica/contratual com a universidade.
61. O que se deve averiguar é se os referidos materiais foram, de fato, recebidos na obra e utilizados na execução do objeto do Convênio 116/2003, apurando-se, caso contrário, o montante dos prejuízos para efeito de quantificação do débito e identificação das responsabilidades.

62. Entendo possam também ser acatadas as razões de justificativas da gestora em relação a esse ponto, haja vista a ausência de sua responsabilidade nos fatos em questão. Os documentos coligidos aos autos não apontam para a prática de conduta irregular por parte da gestora, sendo de extremo rigor esperar que a reitora revisasse todos os atos praticados no acompanhamento da referida contratação.
63. Quanto aos defeitos no piso da edificação, verifica-se que os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização das obras do Centro de Atenção à Saúde – CAS/UFJF atestaram que os serviços foram executados satisfatoriamente de acordo com os projetos, detalhes e especificações técnicas previstas no contrato (peça 44, p. 23). Desse modo, seria competência do setor encarregado do acompanhamento do contrato celebrado com a RDR Engenharia Ltda. constatar e acionar a empresa contratada para sanar tais irregularidades construtivas, se ainda persistentes.
64. Faz-se necessário que o FNS, no âmbito das apurações em curso, verifique, assim, se a irregularidade foi sanada, apurando-se, caso contrário, o montante dos prejuízos para efeito de quantificação do débito e identificação das responsabilidades.
65. Quanto à discrepância entre o valor das notas fiscais de fatura de serviços apresentados pela empresa contratada e a relação de material constante das planilhas de medição, cabe ressaltar que há sinais de que o método empregado pela equipe do Denasus não aparenta ser suficiente para fundamentar tecnicamente o suposto dano levantado, no valor de cerca de R\$ 8 milhões, referente ao Convênio 116/2003.
66. A equipe do Denasus chegou à conclusão do prejuízo ao identificar que os valores referentes à parcela do material discriminados nas notas fiscais emitidas pela empresa RDR não coincidiam com o somatório da relação das notas fiscais dos fornecedores de materiais que integravam cada um dos boletins de medição. Assim, a diferença entre o valor da parcela do material da nota fiscal paga pela Prefeitura da UFJF e o somatório das notas fiscais dos fornecedores, constantes do boletim de medição, indicariam, no entendimento da equipe do Denasus, um suposto superfaturamento de material. Tal fato caracterizaria, ainda segundo o Denasus, o pagamento de parcela de material não correspondente ao que foi medido.
67. Ressalto que a simples comparação da parcela informada como gastos com materiais nas notas fiscais da obra com os valores obtidos na relação de materiais adquiridos pela contratada, como fez o Denasus, serve de indicativo de eventual irregularidade, possivelmente de ordem tributária, mas que, por si só, não é capaz de demonstrar superfaturamento e, em consequência, prejuízo ao erário.
68. O fato de ter sido indicado um percentual a maior de materiais na fatura emitida perante a Prefeitura da UFJF pode, como dito, ser um subterfúgio utilizado pela construtora para pagar contribuição previdenciária menor que a devida, na medida em que subestimaria a parcela da mão de obra. Em que pese configurar irregularidade grave, a competência para atuar na questão seria da Receita Federal do Brasil.
69. Reforço que a simples comparação da parcela informada como gastos com materiais nas notas fiscais da obra com os valores obtidos na relação de materiais adquiridos pela contratada não tem fundamento técnico e fático para demonstrar a ocorrência de superfaturamento.
70. Assiste razão à responsável, Sr. Margarida Salomão, quando afirma que “o chamado ‘valor dos materiais’ incluso na nota fiscal não trata exclusivamente do custo dos materiais, mas representa o valor total da remuneração mensal da empresa contratada (excluído o valor gasto com a mão de obra direta), correspondendo ao custo direto de um empreendimento (materiais, equipamentos, mão de obra indireta, encargos previdenciários e trabalhistas, insumos não dedutíveis) acrescido dos benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas, o BDI, que é a taxa correspondente às despesas indiretas e ao lucro”.

71. Por sua vez, para caracterizar a ocorrência de superfaturamento decorrente de medição de serviços não executados, inclusive quanto ao emprego de materiais, é necessário confrontar os quantitativos efetivamente executados (**in loco**) com aqueles registrados nos boletins de medição. Além disso, cabe verificar se os serviços foram executados de acordo com os projetos de engenharia. Somente mediante esse exame é possível ter uma conclusão segura quanto à existência de superfaturamento.

72. Portanto, cabe cientificar o FNS de que as apurações a serem realizadas com vistas a identificar o suposto superfaturamento do contrato firmado com a construtora RDR devem se pautar nas técnicas de auditoria de obras voltadas ao exame de preços e quantitativos do contrato.

73. Assim sendo, na apuração de possível prejuízo, diferente do que fez o Denasus, o FNS deve comparar o preço final da obra, já considerados os aditivos eventualmente firmados, com o preço paradigma, sendo esse formado pela aplicação de um percentual de benefícios e despesas indiretas (BDI) sobre o custo direto, obtido pela multiplicação dos quantitativos pelos custos unitários referenciais (Sinapi, Sicro ou outros). Deve, ainda, verificar se os quantitativos informados nos boletins de medição apresentados pelas empresas contratadas estão coerentes com aqueles fornecidos no projeto executivo da obra.

74. Nesse aspecto, saliento que o exame do superfaturamento na obra não se limita a um exame contábil, devendo ser examinados essencialmente os elementos de engenharia para que se possa caracterizar ou não a existência de dano ao erário a ser apurado em competente tomada de contas especial.

75. Dessa forma, considerando os documentos atualmente existentes nos autos, acompanho as conclusões da unidade técnica, acolho as razões de justificativas apresentadas pela gestora.

76. Entendo pertinente que os elementos coligidos nestes autos sejam encaminhados ao Fundo Nacional de Saúde, com vistas a subsidiar os trabalhos que serão desenvolvidos no âmbito daquela entidade.

77. Destaco que a análise empreendida nesta oportunidade não afasta a possibilidade de apuração pelo FNS dos fatos tratados nestes autos e nem a eventual reanálise da matéria por este Tribunal caso juntados ao processo novos elementos que indiquem a ocorrência de irregularidades ou danos ao erário a serem devidamente apurados.

78. Saliento, por fim, que caso sejam trazidas aos autos evidências que sustentem a ocorrência das supostas irregularidades ora discutidas, tais comprovações devem ser acompanhadas da adequada identificação dos responsáveis pelos atos tido por irregulares.

79. Assim, por exemplo, irregularidades relacionadas aos serviços de engenharia devem identificar os responsáveis pela elaboração do orçamento base e do projeto; pela fiscalização da obra, atesto das medições, a depender do tipo de irregularidade detectado e da análise de responsabilização a ser realizada.

Em vista do exposto, acompanho a proposta da unidade técnica e VOTO pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO



Relator

ACÓRDÃO Nº 9935/2016 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 024.439/2012-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessada: Procuradoria da República em Minas Gerais (00.394.494/0049-80).
4. Entidade: Universidade Federal de Juiz de Fora.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (SECEX-MG).
8. Representação legal:
 - 8.1. Rodrigo Esteves Santos Pires (76575/OAB-MG) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Procuradoria da República no Município de Juiz de Fora/MG, a respeito de possíveis irregularidades relacionadas à execução dos Convênios 3.219/2001 e 116/2003, o primeiro celebrado entre a União e a Fundação de Apoio ao Hospital Universitário, destinado à construção do hospital universitário de Juiz de Fora, e o segundo, firmado entre a União e a Universidade Federal de Juiz de Fora/MG - UFJF, objetivando a ampliação do mesmo hospital.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer da representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa de Jorge Baldi, exceto no tocante à contratação direta da empresa Bross Consultoria e Arquitetura S/C Ltda., cujo mérito da defesa do responsável deverá ser analisado em momento oportuno;
- 9.3. acolher as razões de justificativa de Maria Margarida Martins Salomão;
- 9.4. dar ciência à Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora-FHU/UFJF quanto às seguintes impropriedades identificadas no âmbito da presente fiscalização, as quais, uma vez observadas em futuras ações de controle do Tribunal, podem dar ensejo a apenação dos responsáveis pelos atos que porventura venham a ser praticados:
 - a) subcontratação de empresas em desconformidade ao previsto no edital e no contrato;
 - b) ausência de arquivamento da documentação fiscal referente à execução das obras do CAS, em descumprimento ao art. 54, §2º, do Decreto 93.872/86;
- 9.5. fixar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde conclua e encaminhe a este Tribunal o resultado das apurações referentes aos indícios de irregularidades nos Convênios 3.219/2001 (Siafi 433748) e 116/2003 (Siafi 486431), respectivamente celebrados com a Fundação de Apoio ao Hospital Universitário da UFJF (CNPJ 01.327.887/0001-90) e a Universidade Federal de Juiz de Fora, observadas as considerações apresentadas no voto que fundamenta o presente acórdão, em especial o seguinte:
 - 9.5.1. as apurações a serem realizadas com vistas a identificar o suposto superfaturamento do contrato firmado com a construtora RDR devem se pautar nas técnicas de auditoria de obras voltadas ao exame de preços e quantitativos do contrato;
 - 9.5.2. diferente do que fez o Denasus, o FNS deve comparar o preço final da obra, já considerados os aditivos eventualmente firmados, com o preço paradigma, sendo esse formado pela aplicação de um percentual de benefícios e despesas indiretas (BDI) sobre o custo direto, obtido pela multiplicação dos quantitativos pelos custos unitários referenciais (Sinapi, Sicro ou outros), devendo,

ainda, verificar se os quantitativos informados nos boletins de medição apresentados pelas empresas contratadas estão coerentes com aqueles fornecidos no projeto executivo da obra.

9.5.3. o exame do superfaturamento na obra não se limita a um exame contábil, devendo ser examinados essencialmente os elementos de engenharia para que se possa caracterizar ou não a existência de dano ao erário a ser apurado em competente tomada de contas especial.

9.6. advertir a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde que o descumprimento do prazo mencionado no item anterior, sem motivo justificado, poderá ensejar aplicação de multa aos responsáveis, independente de audiência prévia, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII e § 3º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. determinar à Secex/MG que monitore o cumprimento da medida alvitrada no item 9.5 deste acórdão e, quando receber a documentação produzida pelo FNS, elabore instrução de mérito acerca das conclusões do Fundo, bem como sobre a irregularidade mencionada no item 9.2 desta deliberação;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde.

10. Ata nº 31/2016 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 30/8/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-9935-31/16-2.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente) e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Subprocuradora-Geral