

## VOTO

Conheço dos recursos de reconsideração interpostos por Gilnara Pinto Pereira, Maria Angélica Fernandes Aben-Athar e André Luís Bonifácio de Carvalho, contra o Acórdão 998/2016–Plenário.

Por meio do referido acórdão, em sede de tomada de contas especial, afastado o débito relacionado à “prestação de serviço de solução 0800-URA (unidade de resposta audível)”, remanesceu a irregularidade relativa à ausência de estudos, dados e documentos hábeis a demonstrar a viabilidade técnica e econômica da adesão, pelo Ministério da Saúde, à ata de registro de preços gerenciada pela Companhia Energética de Alagoas-CEAL, e a consequente contratação da empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., para execução de serviços de *call center*, em detrimento do procedimento licitatório específico que se encontrava em curso.

A irregularidade remanescente foi atribuída aos recorrentes, que tiveram rejeitadas suas razões de justificativas, sendo-lhes aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

## II

Em sua peça recursal, Gilnara Pinto Ferreira, na condição de Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio do Ministério, à época da adesão à ata de registro de preços, argumenta, em síntese, que seguiu as razões apresentadas pela área demandante dos serviços, bem assim que sua responsabilidade limitava-se ao planejamento, coordenação e avaliação do procedimento administrativo concernente à contratação.

Nesse sentido, informa que a manifestação quanto à conveniência e a pertinência da adesão teria partido da Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, com anuência expressa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa e com o aval da Consultoria Jurídica do Ministério.

As demais alegações da recorrente são semelhantes às apresentadas a título de razões de justificativas, relacionadas à substituição de mais de um contrato vigente no âmbito do Ministério e das vantagens econômicas da adesão à ata de registro de preços.

Por fim, aduz ser necessário avaliar a razoabilidade e a proporcionalidade da multa que lhe fora aplicada, observadas as circunstâncias “atenuantes e agravantes” de sua conduta.

O recorrente André Luís Bonifácio de Carvalho, em resumo, alega não ter praticado atos decisórios relativos à adesão, tendo atuado na condição de substituto do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa, ao qual não cabia autorizar a contratação e sim “a mera assinatura de trâmite do termo”.

Visando a comprovar o alegado, André Luís transcreve, em sua peça recursal, excertos do Decreto 7135/2010 (revogado à época da contratação objeto destes autos), que tratava da Estrutura do Ministério da Saúde, bem como jurisprudência desta Corte de Contas acerca da “ausência de responsabilidade dos gestores de nível estratégico”.

Segundo do recorrente: “Em decorrência lógica, a assinatura aposta pelo defendente, não pode ser tomada por ilegal, mesmo porque ele apenas assinou e não autorizou a sua celebração do contrato, tampouco liberou o dinheiro”.

Segue afirmado que a assinatura do termo de contrato fundamentou-se em manifestações técnicas das áreas competentes, que atestaram a pertinência da contratação, conforme documentação acostada ao recurso de reconsideração, extraída do Processo Administrativo nº 25000.206521/2012-41.

Segundo a recorrente Maria Angélica Aben-Athar, à época Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas do Ministério da Saúde, o acórdão recorrido equivocou-se ao concluir que a ampliação do número de postos de atendimento de 70 para 272 levou em consideração tão somente a demanda da CEAL, órgão gerenciador da ata de registro de preços.

Com o intuito de demonstrar o equívoco e corroborar os argumentos apresentados em suas razões de justificativas, a recorrente juntou aos autos documentos que, em seu entendimento, atestam “a efetiva realização de estudos sobre as necessidades específicas do Ministério da Saúde” e demonstram os elementos que embasaram à adesão questionada nos autos.

A recorrente menciona, ainda, que no âmbito do Ministério, haviam sido instaurados dois procedimentos licitatórios, um para substituição do contrato de prestação de serviço de solução 0800-URA (Contrato Administrativo 51/2012), e o outro para contratação de serviços de “solução global” destinado à implantação e operação do Disque Saúde 136, com a previsão de mais de 900 postos.

Informa que, em razão da proximidade do término do Contrato Administrativo 51/2012, firmado em caráter emergencial, recebera solicitação do Subsecretário de Assuntos Administrativos, no sentido de que se verificasse a possibilidade de, ao término do referido contrato, com o intuito de substituí-lo, ocorresse a adesão à ata de registro de preços da CEAL.

Na sequência, afirma que a tal adesão levou em consideração o fato de o contrato firmado pela CEAL prever modalidade de posto de atendimento que se aproximava à necessidade do Departamento de Ouvidoria Geral do SUS, bem como a identificação de que os preços contratados pelo órgão gerenciador estavam abaixo dos preços obtidos com a pesquisa que serviria de parâmetro para o procedimento licitatório destinado à contratação da “solução global” acima mencionada.

Por esse motivo, segundo a recorrente, realizados os ajustes necessários ao atendimento das peculiaridades do Ministério da Saúde, a adesão ao contrato da companhia de energia objetivou a substituição não só do já mencionado contrato 51/2012, como dos contratos 1.053/2007 (telefonia fixa) e 14/2011 (fornecimento de mão de obra para o Disque Saúde 136).

As vantagens da contratação realizada, no entendimento da recorrente, estão evidenciadas pela centralização da gestão dos serviços em um único contrato, pelo custo inferior desses serviços em relação às pesquisas realizadas no âmbito dos procedimentos licitatórios que se encontravam em curso e pelo fim das contratações dos serviços paralelos até então necessários à consecução dos contratos de fornecimento de mão de obra.

Com essas ponderações, a recorrente alega que, diferentemente do que constou do voto do relator *a quo*, a adesão à ata não foi uma mera experiência para identificação da real necessidade de postos do Ministério, tendo servido para demonstrar que as licitações instauradas estavam superdimensionadas e que os postos objeto da adesão eram suficientes.

### III

A Secretaria de Recursos, por intermédio da instrução transcrita no relatório, com a anuência do representante do Ministério Público, concluiu que as alegações recursais não se prestam a afastar a responsabilidade dos recorrentes, notadamente em razão deles não terem comprovado que a adesão questionada nestes autos ocorreu após a confecção de estudos, pareceres ou projetos suficientemente capazes de demonstrar a real demanda do ministério e a efetiva vantagem econômico-financeira da contratação realizada.

Por esse motivo, os pareceres propuseram o não provimentos dos recursos.

### IV

Nada a obstar em relação às análises uniformes da unidade técnica e do *Parquet*, cujos fundamentos incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a aduzir.

De fato, analisados os argumentos dos recorrentes e os documentos acostados aos respectivos recursos, observa-se que não há elementos que justifiquem o fato de o Ministério da Saúde aderir à ata de registro de preços da CEAL, emitir a nota de empenho correspondente a essa adesão e, posteriormente, encaminhar o processo à área demandante para avaliação dos serviços e quantitativos a serem contratados.

De igual modo, os recorrentes não foram capazes de afastar o entendimento do relator *a quo*, de que o planejamento da contratação deixou de observar exigências legais mínimas, a exemplo da elaboração de minucioso projeto básico, com a especificação dos serviços e dos quantitativos a serem contratados.

Pode-se infirmar, assim, tal como no voto que fundamentou o acórdão recorrido, que a contratação de 272 postos de atendimento, ocorreu apenas com base na demanda original da CEAL, sem outros elementos que fundamentassem a escolha desse quantitativo, em face das necessidades do Ministério da Saúde, restando, pois, injustificada a tomada de decisão do órgão contratante.

Também não se pode acolher a alegação de que a adesão à ata de registro de preços foi vantajosa para administração, baseada na mera comparação dos preços nela praticados com os obtidos por meio da pesquisa que instruiu o procedimento licitatório inaugurado no âmbito do Ministério, posteriormente abandonado em razão da contratação da empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda.

Os preços apresentados ao Ministério da Saúde, pelas empresas CTIS, Central IT e Tellus, na fase de pesquisa de preços, não servem como parâmetro único e suficiente para aferição da regularidade dos valores contratados, em razão das diferentes condições em que tais preços foram ofertados.

Não se pode olvidar que, em regra, as empresas que atendem a consultas realizadas na fase interna da licitação têm conhecimento de que os preços informados não serão os efetivamente contratados. Da mesma forma, sabem que as informações prestadas nessas consultas não vinculam as propostas que eventualmente apresentarão na fase externa. Por isso, com vistas a se manterem competitivas, tendem a superestimar os valores inicialmente informados.

Não fosse assim, não seriam tão comuns os descontos substanciais que são oferecidos pelas licitantes, especialmente nos pregões eletrônicos, nos quais verifica-se considerável diminuição das respectivas margens de lucro, no decorrer da fase de lances.

A par desse defeito, acompanho o entendimento da Secretaria de Recursos de que o Ministério da Saúde não se socorreu de outras importantes fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da administração pública, com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata da CEAL.

No que tange à responsabilidade subjetiva de Gilnara Pinto Pereira, também não merece reparos o entendimento de que ao atuar como representante do Ministério na celebração do contrato firmado com a empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., a recorrente tinha o dever de se certificar da exaço de todo o processo, inclusive das etapas conduzidas pelos setores demandantes dos serviços, porquanto, diferentemente do que alega, a assinatura do contrato não pode ser admitida como ato meramente formal.

A partir das informações constantes dos autos, não há como deixar de reconhecer que a recorrente tinha pleno conhecimento da fragilidade do planejamento que antecedeu tanto a adesão à ata de registro de preço quanto à contratação da aludida empresa.

Na condição de Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio do Ministério, a recorrente, após a adesão, encaminhou o processo à área demandante, com a seguinte sugestão:

*Vencida a etapa da adesão, como forma de garantir a continuidade dos serviços da Solução Completa do Teletendimento do Disque Saúde (136), hoje contratados em caráter emergencial, com encerramento previsto para 10/02/2013, sugerimos o encaminhamento dos autos à Área Demandante Finalística (DOGES) para avaliação dos serviços contemplados na Ata de Registro de Preços em epígrafe e decisão, se for o caso, dos serviços e quantitativos que deverão ser contratados.*

Ao apresentar suas razões de justificativas, tal como consignado no voto do relator *a quo*, a fragilidade dos levantamentos preliminares ao contrato também é admitida pela recorrente, ao afirmar:

*É mister informar que está em andamento novo processo licitatório para a contratação dos serviços em tela, e até o final de novembro do corrente ano o certame estará concluído.*

*O novo processo de contratação encontra-se muito bem elaborado, pois com a adesão da Ata de preços foi possível delimitar com muito mais precisão as reais necessidades do Ministério da Saúde, fato este que gerará grande economia à Administração.*

Rememoro, pois, as conclusões do relator *a quo*, cujos fundamentos não foram afastados nesta fase recursal:

*Com a devida vênia, chega a ser despropositada a ideia de tomar uma contratação desse porte como experiência destinada a, nas palavras da representante da Sra. Gilnara (peça 51, p. 6), “delimitar com mais precisão as reais necessidades do Ministério”. A realização de estudos prévios se presta exatamente a “caracterizar, com nível de precisão adequado, o serviço”, evitando o desperdício de dinheiro público, para o que se revela imperiosa a elaboração, entre outros documentos, de “orçamento detalhado, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados” (cf. art. 6º, inciso IX, alínea “f”).*

André Luís Bonifácio de Carvalho, Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto, foi quem chancelou, pela área demandante, o Despacho 2/2013, subscrito por Maria Angélica Aben-Athar.

Na ocasião, o recorrente manifestou sua concordância e deu continuidade à contratação dos 272 postos de atendimento, sem que lhe fossem apresentados estudos mínimos que justificassem o quantitativo proposto, situação diversa dos precedentes que menciona em sua peça recursal, relacionados a fraudes em processos licitatórios e a deficiências no acompanhamento de projetos e de convênios, cuja responsabilidade e a ciência dos gestores de nível estratégico restou afastada.

O recorrente não inova em relação aos argumentos apresentados pelas demais recorrentes com o propósito de justificar os quantitativos e os preços contratados mediante a adesão à ata de Registro de preços da CEAL. Tais argumentos foram devidamente analisados e afastados na instrução da Serur e neste voto.

Isto posto, nego provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Gilnara Pinto Pereira, Maria Angélica Fernandes Aben-Athar e André Luís Bonifácio de Carvalho, mantendo inalterado o Acórdão 998/2016– Plenário.

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

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator