

## VOTO

Conheço dos embargos de declaração opostos por André Luís Bonifácio de Carvalho, contra o Acórdão 420/2018-Plenário, por atender os requisitos atinentes à espécie.

Por meio do acórdão embargado, este Colegiado apreciou os recursos de reconsideração interpostos em face do Acórdão 998/2016-Plenário, negando-lhes provimento e mantendo a multa aplicada ao ora embargante e a outros agentes do Ministério da Saúde.

A penalidade deu-se em razão da ausência de estudos, dados e documentos hábeis a demonstrar a viabilidade técnica e econômica da adesão, pelo órgão, 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.

Conforme mencionado no Relatório, o embargante aponta a existência de suposta omissão desta Corte de Contas, ao deixar de apreciar, por ocasião do julgamento de seu recurso de reconsideração, suas alegações de que não lhe seria exigível a revisão dos atos de seus subordinados, bem assim de que os vícios encontrados nos referidos atos seriam de difícil identificação.

Diante da suposta omissão, importante rememorar, inicialmente, os fundamentos do voto exarado pelo E. Relator do Acórdão, que ensejou a condenação do embargante (Acórdão 998/2016):

*O que se questiona, e isso os defendentes não lograram justificar, é a ausência de estudos preliminares que definissem com um mínimo de precisão as reais necessidades do órgão e a melhor forma de atendê-las. E note-se que nem mesmo urgência havia para a contratação dos postos, uma vez que o contrato original (Contrato 14/2011) ainda vigoraria por pelo menos mais seis meses, e encontrava-se em curso procedimento licitatório específico para substituí-lo.*

24. *Em suma, como registrou a unidade técnica no processo original de representação,*

*“não houve análise consistente das opções de contratação do objeto, comparando-se o procedimento licitatório que estava sendo preparado com a possibilidade de adesão à ata da CEAL, ou mesmo verificando se havia outras atas com o mesmo objeto na administração pública disponíveis para adesão. Não houve motivação fundamentada para desistir do procedimento licitatório, e tampouco manifestação técnica quanto à compatibilidade do objeto da ata, em qualidade e quantidade dos serviços, com o objeto que o órgão vinha contratando emergencialmente.” (TC-009.536/2013-2, peça 33, p. 11.)*

25. *Posto isso, observo que a Sra. Gilnara Pinto Pereira, Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio do MS, foi a subscritora do contrato firmado com a Call Tecnologia e do Despacho 230/2013, no qual foi sugerida à área demandante a “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” (TC-009.536/2013-2, peça 31, p. 49); a Sra. Maria Angélica Aben-Athar, Coordenadora-Geral de Pesquisas e Processamento de Demandas, foi quem assinou, na condição de gestora dos contratos associados ao Disque-Saúde, os Despachos 1 e 2/2013, este último definindo, sem adequada sustentação, em 272 o número de postos de atendimento a ser contratado junto à Call Tecnologia (TC-009.536/2013-2, peça 31, p. 53); e o Sr. André Luis Bonifácio de Carvalho, Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto, foi quem chancelou, pela área demandante, o referido Despacho 2/2013.*

26. *Nessas circunstâncias, levando em conta o poder decisório e a participação de cada agente na contratação inquinada, arbitro em R\$ 15.000,00 as multas a serem aplicadas, individualmente, às Sras. Gilnara Pinto Pereira e Maria Angélica Aben-Athar, e em R\$ 10.000,00 a multa a ser aplicada ao Sr. André Luis Bonifácio de Carvalho.*

Na condição de relator dos recursos de reconsideração opostos contra o referido acórdão, transcrevi, em meu relatório, a instrução por meio da qual foram analisadas as alegações dos recorrentes. No que concerne ao ora embargante, manifestei minha anuência às conclusões da Secretaria de Recursos, exaradas nos trechos a seguir transcritos:

Argumentos de André Bonifácio de Carvalho (peça 136)

*44. Considera que a escolha da empresa ou a instrução do processo de contratação não era de sua alçada, mas de atribuição exclusiva da Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA, nos termos do art. 49, incisos I e VII, do Regimento do Ministério da Saúde – Decreto 7135/2010, da Coordenação geral de material e Patrimônio – CGMAP e da Divisão de Procedimentos Licitatórios de Bens e Serviços Administrativos – DIPLI. Descreveu a estrutura regimental e colacionou os artigos relativos às competências das unidades do Ministério da Saúde (peça 136, p. 3-8). (...)*

*46. Ressalta que subscreveu o processo na qualidade de substituto do Secretário, e o processo licitatório já havia percorrido o trajeto da coordenação e da tomada de decisões, com o aval das áreas técnicas competentes e responsáveis pela aprovação do pleito, nos moldes da estrutura regimental do Ministério da Saúde (peça 136, p. 8).*

*47. Suscita o princípio da segregação de funções, colaciona doutrina e excerto de precedente do TCU a respeito da ausência de responsabilidade de gestores ocupantes de níveis estratégicos (peça 136, p. 8-12).*

*48. Redargua que a simples assinatura no instrumento contratual, baseada na análise prévia do corpo técnico do Ministério da Saúde não pode ser concebida como ilegal, eis que não autorizou a celebração do ajuste, tampouco liberou os recursos (peça 136, p. 12).*

*49. Pondera que a fundamentação da aplicação de sua multa não prospera, haja vista os inúmeros estudos realizados para subsidiar as licitações destinadas à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de solução global para o Disque Saúde 136 (peça 136, p. 12-13). (...)*

*52. Aduz que a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde posicionou-se favoravelmente sobre a adesão, e que, ao subscrever a decisão de aderir à ata de registro de preços, na qualidade de secretário substituto, amparou-se nos pareceres técnicos das áreas competentes e em prosseguimentos a atos assinados pelo titular (peça 136, p. 15).*

*Análise*

*56. Não há reparos ao exame procedido.*

*57. De fato, assiste razão à unidade instrutiva quanto à conclusão pela irregularidade da situação, pois os elementos constantes dos autos, quer aqueles acrescidos na fase de instrução originária, quer os adicionados em sede recursal, demonstram graves falhas de planejamento por parte do Ministério da Saúde para contratação dos serviços de call center, dada a ausência de estudos/dados/documentos que comprovem/fundamentem/sustentem a opção pela escolha da adesão à ata de preços da Ceal.*

*58. Dos documentos, não se verifica a elaboração de estudos comparativos que contenham análise consistente das opções de contratação do objeto. Também não há comparações dos dados relativos ao procedimento licitatório que estava sendo preparado pelo Ministério com a possibilidade de adesão à ata da CEAL. Da mesma forma, não se confrontou os dados relativos à ata da Ceal com outras de mesmo objeto, realizadas na administração pública e disponíveis para adesão.*

59. ***Também não há informações fundamentadas concernentes à motivação que levou à desistência do procedimento licitatório, e tampouco manifestação técnica e financeira quanto à compatibilidade do objeto da ata, em qualidade e quantidade dos serviços, com o objeto que o órgão vinha contratando emergencialmente.***

60. ***Conforme informado pelos recorrentes, a adesão à ata da Ceal, para a ocupação de 272 postos de serviço PAI visava substituir o Contrato 51/2012, cujo quantitativo de serviços totalizava apenas setenta postos. Novamente, não foram apresentados os estudos ou levantamentos realizados pela área técnica a justificar o quantitativo a ser contratado, nem há qualquer sinalização quanto à real vantagem econômica, tendo em conta o custo dos contratos substituídos frente à adesão. (...)***

66. ***As análises técnicas quanto à adesão à ata de registro de preço circunscreveram-se a três despachos, os quais não continham informações mínimas a fundamentar a tomada de decisão, conforme ato praticado pela Coordenação Geral de Material e Patrimônio, mediante o Despacho 230/2015, de 16/1/2013, e pela Coordenação Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, por meio dos Despachos 1/2013, de 29/1/2013 e 2/2013, de 4/2/2013, sendo este último despacho ratificado pelo Secretário de Gestão Estratégica e Participativa, substituto (TC 009.536/2013-2, peça 31, pp. 49-53).***

67. ***Logo, não há como descaracterizar a irregularidade tratada: ausência de informações gerenciais capazes de suportar a escolha da Administração – quantidade de postos e economicidade da opção pela adesão à ata de registro de preços – 272 postos de 12 horas, pelo valor global anual de R\$ 22.705.244,48 (TC 009.536/2013-2, peça 31, p. 49-53). (...)***

72. ***Como salientado no voto do acórdão guerreado, o que se questiona, e isso os defendentes não lograram justificar, é a ausência de estudos preliminares que definissem com um mínimo de precisão as reais necessidades do órgão e a melhor forma de atendê-las. E note-se que nem mesmo urgência havia para a contratação dos postos, uma vez que o contrato original (Contrato 14/2011) ainda vigoraria por pelo menos mais seis meses, e encontrava-se em curso procedimento licitatório específico para substituí-lo. (...)***

76. ***André Luis Bonifácio de Carvalho, Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto, chancelou o Despacho 2/2013, parecer técnico que tratou da adesão à ata de registro de preços, documento destituído das informações minimamente necessárias a ilustrar as circunstâncias que envolviam as necessidades do órgão e as vantagens da contratação. (...)***

78. ***Contrariamente ao asseverado por André Luis Bonifácio de Carvalho, a irregularidade que lhe fora imputada configura ato praticado com grave infração às normas de licitação e contratação na Administração Pública, hipótese capitaneada no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, que fundamentou a aplicação da sanção que lhe fora cominada.***

Na sequência, no voto condutor do acórdão embargado, registrei meu entendimento de que a manutenção da penalidade aplicada a André Luis Bonifácio de Carvalho devia-se ao fato de ter permitido a continuidade da contratação, sem que lhe fossem apresentados estudos mínimos que justificassem o quantitativo proposto, deixando assente que a responsabilidade por tal conduta não poderia ser afastada em razão do alegado nível estratégico de sua atuação:

*O recorrente André Luis 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 Luis 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.***

(...)

*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.*

Sendo assim, diante da ausência de estudos mínimos que amparassem a contratação, não prosperou a alegação do então recorrente de que os vícios constantes dos pareceres antecedentes eram de difícil identificação, tampouco de que a irregularidade deveria ser atribuída apenas aos responsáveis pelos aludidos pareceres.

Registro, por oportuno que os embargos não se prestam a rediscutir fatos suficientemente analisados e rejeitados no acórdão embargado, bem assim que a eventual contradição, a ser resolvida por meio dessa via recursal, deve ser verificada entre as premissas utilizadas pelo julgador do acórdão embargado e a conclusão a que chegou e não entre outros Acórdãos do TCU ou normativos internos.

Considerando, portanto que não há omissão ou contradição a ser sanada, rejeito os presentes embargos, e voto por que este Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de junho de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator