

GRUPO II – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 019.863/2014-4

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Prestação de Contas)

Recorrente: Elisabeth Conceição de Oliveira Santos (Diretora)

Unidade: Instituto Evandro Chagas (IEC).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2013. CONTAS JULGADAS IRREGULARES, POR FALHAS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. COMPETÊNCIA DO DIRIGENTE MÁXIMO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA E QUITAÇÃO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Recursos (Serur), acolhida pelos dirigentes da unidade e pelo Ministério Público junto ao TCU:

### **“INTRODUÇÃO**

*1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 34) interposto por Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, diretora do Instituto Evandro Chagas, contra o Acórdão 1638/2016 – TCU – 1ª Câmara (peça 20).*

*1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

*‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas do Instituto Evandro Chagas (IEC) referente ao exercício de 2013,*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:*

*9.1. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos e do Sr. João Carlos Lopes da Silva;*

*9.2. aplicar, com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) à Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos e ao Sr. João Carlos Lopes da Silva;*

*9.3. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, as contas de Eliane da Silva Santos, João Bosco Fonseca Rodrigues, Margarete Maria de Figueiredo Garcia e Wyller Alencar de Mello, dando-lhes quitação plena;*

*9.4. dar ciência ao Instituto Evandro Chagas (IEC) acerca das seguintes impropriedades/irregularidades identificadas nestes autos, com vistas a evitar reincidências em atos de gestão posteriores:*

*9.4.1. a previsão de admissão de custos unitários superiores à mediana do Sinapi, como identificado no item 10.3.6.1 do Edital de Concorrência IEC 1/2013 (processo 25209.004724/2013-40), ofende as disposições do art. 102 da Lei 12.708/2012 (LDO 2013);*

*9.4.2. a admissão de preços unitários superiores aos apresentados no instrumento convocatório, como identificado no item 8.1 do Edital da Tomada de Preços 2/2013, processo 25209.005892/2012-71, configura violação ao disposto no art. 102 da Lei 12.708/2012 (LDO 2013);*

*9.4.3. a ausência da composição analítica de BDI na proposta vencedora da Empresa Clássica Construtora (Tomada de Preço 2/2013, processo 25209.005892/2012-71), que incidiu indevidamente sobre o item 2 - Manutenção do Canteiro de Obra (canteiro, transporte e distribuição*

de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, os quais devem ser discriminados e quantificados em planilhas, ofende ao disposto no Acórdão 325/2007-Plenário, item 9.1.2;

9.4.4. a falta de estabelecimento de critérios de aceitabilidade das propostas nos editais, como identificado nos processos licitatórios Pregão Eletrônico 19/2013 (processo 25209.007301/2012-09), Pregão Eletrônico 4/2013 (processo 25209.007179/2012-62) Pregão Eletrônico 53/2013 (processo 25209.005401/2013-73), ofende ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, e no art. 9º, inciso IV, c/c art. 2º, § 2º, do Decreto 5.450/2005;

9.4.5. a falta de clareza e transparência no edital do Pregão Eletrônico 04/2013 (processo 25209.007179/2012-62), que impactou na recusa de proposta de licitante supostamente mais vantajosa, ofende ao disposto no art. 3º, inciso I, da Lei 10.520/2002, bem como ao princípio constitucional da ampla defesa;

9.4.6. a realização de contratação emergencial sem observância dos requisitos, prazo de vigência e pressupostos previstos em lei no processo 25209.001087/2013-50, relativo à Dispensa 22/2013, configura ofensa ao disposto no art. 24, inciso IV, e no art. 26, ambos da Lei 8.666/1993;

9.4.7. o fracionamento de despesa com fuga do processo licitatório, conforme dados extraídos do Siafi Gerencial por conta contábil, discriminados nestes autos (peça 7, p. 27-28), configura ofensa ao disposto nos arts. 23, § 5º, e 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993;

9.5. dar ciência desta deliberação, assim como do relatório e do voto que a fundamentam, à Controladoria-Geral da União no Estado do Pará.'

### **HISTÓRICO**

1.2. Cuida-se de processo de contas anuais do Instituto Evandro Chagas, unidade vinculada ao Ministério da Saúde, referentes ao exercício de 2013. A Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secex/PA apuraram dez falhas ocorridas no período, conforme descrito no relatório de peça 22, p. 1, item 4 e instrução inicial de peça 7, p. 25-26, senão veja-se:

'Ato impugnado (1): ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias, nos seguintes processos: 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) e 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (item 60 da instrução).

Dispositivos violados: Lei 6.496/1977, arts. 1º e 2º; Resolução CONFEA 425/1998, arts. 1º e 2º, Decreto 7.983/2013, art. 10, e Súmula TCU 260.

Ato impugnado (2): previsão, no item 10.3.6.1 do Edital, de admissão de custos unitários superiores à mediana do SINAPI no processo 25209.004724/2013-40 (Concorrência IEC 01/2013) (item 63 da instrução).

Dispositivo violado: Decreto 7.983/2013, art. 3º.

Ato impugnado (3): admissão, no item 8.1 do Edital, de preços unitários superiores aos apresentados no instrumento convocatório, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (item 68 da instrução).

Dispositivo violado: Decreto 7.983/2013, art. 3º.

Ato impugnado (4): ausência de composição de custos unitários do Instituto e das propostas vencedoras no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (item 69 da instrução).

Dispositivo violado: Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II.

Ato impugnado (5): ausência da composição analítica de BDI na proposta vencedora (Clássica Construtora), que incidiu indevidamente sobre o item 2 - Manutenção do Canteiro de Obras (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, que devem ser discriminados e quantificados em planilhas, no processo 25209.005892/2012-71 (Tomada de Preço 002/2013) (item 69 da instrução).

Dispositivo violado: Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, item 9.1.2.

Ato impugnado (6): falta de estabelecimento no Edital de critérios de aceitabilidade das propostas, nos processos 25209.007179/2012-62 (Pregão Eletrônico 04/2013), 25209.007301/2012-

09 (Pregão Eletrônico 19/2013) e 25209.005401/2013-73 (Pregão Eletrônico 53/2013) (item 75 da instrução).

*Dispositivos violados: Decreto 5.450/2005, art.9º, inciso IV, c/c art. 2º, § 2º, e Lei 8.666/1993, art. 40, inciso X.*

*Ato impugnado (7): falta de clareza e transparência no edital do Pregão eletrônico 04/2013 (processo 25209.007179/2012-62), que impactou na recusa de proposta de licitante supostamente mais vantajosa (item 76 da instrução).*

*Dispositivos violados: Lei 8.666/1993, art. 40, inciso VI, c/c os arts. 27 a 31.*

*Ato impugnado (8): a ausência do comprovante de entrega do instrumento convocatório e do parecer jurídico nos autos do Convite 02/2013 (item 82 da instrução).*

*Dispositivos violados: Lei 8.666/1993, art. 38, incisos II e VI, e parágrafo único.*

*Ato impugnado (9): contratação emergencial sem observância dos requisitos, prazo de vigência e pressupostos previstos em lei no processo 25209.001087/2013-50, relativo à Dispensa 22/2013 (itens 93-94 da instrução).*

*Dispositivos violados: Lei 8.666/1993, art. 24, inciso IV, e Acórdão 3267/2007-TCU-1ª Câmara.*

*Ato impugnado (10): fracionamento de despesa como fuga do processo licitatório, conforme dados extraídos do Siafi Gerencial por conta contábil, discriminados no anexo desta instrução (itens 95-96 da instrução).*

*Dispositivos violados: Lei 8.666/1993, arts. 24, incisos I e II, e Acórdão 314/2004-TCU-Plenário.'*

*1.3. A Secex/PA promoveu a audiência da Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, diretora, e do Sr. João Carlos Lopes da Silva, chefe do serviço de administração do Instituto Evandro Chagas, pelas citadas irregularidades. Ao analisar as razões de justificativa, a unidade técnica acatou a defesa apenas em relação à ausência de ART para as planilhas orçamentárias (Concorrência IEC 01/2013 e Tomada de Preços 002/2013) e à falta de comprovante de entrega do instrumento convocatório e de parecer jurídico (Convite 02/2013). Assim, propôs a regularidade com ressalva das contas da Sra. Elisabeth e do Sr. João Carlos.*

*1.4. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a análise das irregularidades promovida pela Secex/PA, mas divergiu quanto ao encaminhamento. O **Parquet** entendeu que as ilegalidades ocorridas eram suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis. Adicionalmente, propôs a aplicação de multa aos responsáveis.*

*1.5. Assim, após regular audiência dos responsáveis, mediante análise das razões de justificativa e ponderação dos entendimentos divergentes proferidos nos autos, a decisão, contra a qual a recorrente ora se insurge, julgou irregulares as contas, bem como multou os responsáveis diante da diversidade e gravidade das condutas irregulares.*

*1.6. Nesse momento, a Sra. Elisabeth Conceição de Oliveira Santos interpõe recurso de reconsideração a fim de ver suas contas julgadas regulares, bem como a multa afastada.*

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

*2. Reitera-se o exame de admissibilidade à peça 37, ratificado à peça 40 pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, que conheceu do recurso de reconsideração interposto por Elisabeth Conceição de Oliveira Santos contra o Acórdão 1638/2016 – TCU – 1ª Câmara bem como suspendeu os efeitos dos subitens 9.1 e 9.2 da referida decisão.*

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **MÉRITO**

##### **3. Delimitação**

*3.1. Constitui objeto do presente recurso verificar, no mérito, se a recorrente era responsável pelas irregularidades praticadas.*

##### **4. Competência**

4.1. Argui-se a necessidade de afastar a responsabilidade da recorrente, com base nas seguintes alegações (peça 34):

- a) os procedimentos administrativos, em destaque os licitatórios, ficavam a cargo de seus subordinados, pois era a gestora máxima do órgão e delegava tais funções;
- b) não se pode exigir fiscalizar minuciosamente o trabalho de seus subordinados tendo em vista a confiança que depositava neles;
- c) não houve dano ao Erário nem locupletamento indevido;
- d) houve realização de concurso público;
- e) as falhas decorreram de inexistência de treinamento e reciclagem dos servidores, já em processo de aposentadoria e não por gestão deficiente;
- f) as irregularidades individualmente não poderiam macular as contas do gestor, nessa linha também não o podem se forem várias irregularidades formais, por ausência de previsão legal;
- g) atuação eficiente para desenvolver o Instituto Evandro Chagas ao ponto de torná-lo referência científica e uma das primeiras linhas de defesa do Brasil contra Dengue, Zika e Chikungunha;
- h) sua gestão demonstra o compromisso com o interesse público e desenvolvimento científico da região amazônica; e
- i) ausência de lesividade, enriquecimento ilícito, dolo ou má-fé, permite aplicar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para afastar a condenação da recorrente e julgar suas contas regulares com ressalva.

#### Análise

4.2. Não assiste razão à recorrente. Explica-se.

4.3. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que, neste momento recursal, a recorrente não apresenta argumentos a fim de ilidir as irregularidades verificadas e mantidas pela decisão recorrida após análise das razões de justificativa.

4.4. Registre-se que a indigitada apresenta alegações no sentido de afastar a sua responsabilidade por alegada ausência de competência para a prática dos atos irregulares devido ao cargo ocupado no exercício de 2013 como Diretora do Instituto Evandro Chagas.

4.5. Note-se que, como dirigente máximo do órgão, em sua gestão, a recorrente deveria ter preservado o interesse público tanto na área fim como na área meio (administrativa).

4.6. Desenvolver a área científica também era seu dever, o qual afirma ter cumprido de forma exemplar, mas que não foi contemplado no rol de irregularidades acima descrito no subitem 1.2 desta instrução.

4.7. Avaliou-se a gestão administrativa do órgão no que tange à gestão de verba pública. Neste aspecto, o voto que fundamentou a decisão recorrida assim dispôs (grifos acrescentados, peça 21, p. 3):

*‘24. Ratificado o exame promovido pela Secex/PA em relação às irregularidades, resta saber se elas são suficientes para macular as contas da Sra. Elisabeth e do Sr. João Carlos. A meu ver, a resposta é afirmativa, pois, além de serem diversas, envolvem certames que atingem cifras significativas frente à dotação orçamentária do Instituto Evandro Chagas. A Concorrência IEC 01/2013, por exemplo, que admitia preços unitários superiores à mediana do Sinapi, previa o **desembolso de R\$ 4,7 milhões, valor este que corresponde a quase 12% dos recursos empenhados pelo instituto no exercício de 2013** (R\$ 41.565.678,06 – peça 2, p. 29).’*

4.8. Anui-se ao entendimento acima transcrito na medida em que afasta a tese de meras falhas formais. Verifica-se que a gestora atuou com culpa (negligência, imperícia e imprudência) na gestão de verba pública sob a sua responsabilidade.

4.9. Fato é que a administração pública exige a realização de procedimentos em conformidade à Lei 8.666/1993 e a outros normativos violados neste processo conforme subitem 1.2 desta instrução, que não foram observados pela então diretora. Tais procedimentos visam garantir não somente a qualidade da prestação do serviço, mas também a isonomia na disputa para a

prestação do serviço, a transparência e a boa e regular aplicação do dinheiro público. A inobservância da lei, neste caso, não é mera falha formal, na medida em que acarreta a quebra da garantia do alcance desses objetivos, colocando em risco o interesse público.

4.10. Importante reproduzir excerto do parecer exarado pelo Ministério Público junto ao TCU da lavra do Exmo. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira a respeito da gravidade da conduta da recorrente (grifos acrescidos, peça 19, p. 4):

*‘De acordo com a orientação predominante nos julgados do TCU, ‘a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico’ (v.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara e 3.137/2006 - 2ª Câmara).*

*Assim, as impropriedades e as ressalvas verificadas pela equipe de auditoria, se examinadas em conjunto e, quando assim consideradas, nos termos da jurisprudência assente nesta Corte, são fundamento suficiente para a irregularidade das contas dos responsáveis:*

*‘a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável’. (Acórdão 3.137/2006 - 2ª Câmara).*

*Ressalte-se, ainda, o entendimento esposado no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, da lavra do Ministro José Múcio, no sentido de que, “caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade”.*

*Assim, as ilegalidades apontadas são suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis com aplicação de multa.’*

4.11. Note-se que o trecho destacado acima é suficiente par considerar superada a alegação de que as falhas se consideradas individualmente não seriam suficientes para julgamento das contas pela sua irregularidade e, portanto, também não o seriam se agrupadas. Ao contrário, conforme já decidiu esta Corte (Acórdão 3137/2006 - 2ª Câmara), quando são praticadas diversas irregularidades em um único exercício/gestão, a multiplicidade de condutas irregulares possui o condão de agravar a responsabilização do gestor, sendo fundamento suficiente para condenação em multa.

4.12. A não identificação/concretização de dano ao Erário impede a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial. No entanto, a lei autoriza o julgamento pela irregularidade das contas em caso de prática de irregularidades, sem ocorrência de dano ao Erário ou locupletamento indevido, conforme dispõe os arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” e 19, parágrafo único da Lei 8.443/1992.

4.13. Quanto à competência para prática dos atos irregulares verificados a fim de figurar no polo passivo da presente lide, a instrução de peça 7, que delimitou o rol de responsáveis das presentes contas a fim de realização de audiência para apresentação de justificativas acerca das irregularidades verificadas, assim dispôs (grifos acrescidos, peça 7, p. 25, subitens 105.1 e 105.2):

*‘105.1. Segundo o OCI, a **Diretora** e o Chefe do Serviço de Administração, aos quais compete, respectivamente, **coordenar e executar as atividades administrativas do Instituto**, e coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à gestão de compras e contratações, nos termos dos arts. 578 e 643, e 579 e 582, do anexo da Portaria 3.965, de 14/12/2010, que aprovou o Regimento Interno do IEC, não realizaram controle efetivo sobre os procedimentos licitatórios, visando a adequada aderência à legislação pertinente, e também não planejaram em tempo hábil processo licitatório, ensejando a contratação emergencial e o fracionamento de despesa.*

*105.2. Nesse sentido, os aludidos responsáveis devem ser ouvidos, preliminarmente, em audiência, para que apresentem suas razões de justificativa, para o completo saneamento destes autos.’*

4.14. Dessa forma, encontra-se individualizada a conduta e a responsabilidade da recorrente, afastando a tese de irresponsabilidade devido à delegação de competência.

4.15. Atente-se que a alegada incapacidade técnica de seus subordinados não a socorre, pois caberia a ela capacitá-los para o exercício das funções que afirma delegar, sob pena de culpa **in elegendo e in vigilando**.

4.16. Note-se a firme jurisprudência do TCU no sentido de que a delegação de competência não afasta a responsabilidade da autoridade que a delegou, sobretudo quando ela não adota as medidas necessárias à devida fiscalização dos atos praticados pelo agente delegado (Acórdãos 1620/2015, 830/2014 e 1346/2013, do Plenário, Acórdão 1786/2014, da 1ª Câmara, e Acórdãos 7477/2015 e 2403/2015, da 2ª Câmara)

4.17. Por fim, registre-se que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade foram aplicados no presente processo, tanto no momento da análise acerca da gravidade das condutas, como no momento de mensuração da pena de multa aplicada no montante de R\$ 5.000,00.

### **CONCLUSÃO**

5. Da análise anterior, conclui-se não assistir razão à recorrente, tendo em vista a individualização de sua conduta, bem como a caracterização de gestão temerária diante das diversas irregularidades praticadas e não afastadas pela sua argumentação.

5.1. Dessa forma, propõe-se o **não provimento do recurso**.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

6. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Elisabeth Conceição de Oliveira Santos contra o Acórdão 1638/2016 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32 e 33, da Lei 8.443/1992 c/c art. 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso, e, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) comunicar da decisão que vier a ser adotada à Controladoria-Geral da União no Estado do Pará, à recorrente, bem como aos demais interessados.”

É o relatório.