

## VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Elisabeth Conceição de Oliveira Santos, Diretora do Instituto Evandro Chagas (IEC), contra o Acórdão 1.638/2016 – 1ª Câmara, que, dentre outras providências, julgou irregulares suas contas ordinárias relativas ao exercício de 2013 e imputou-lhe o pagamento de multa de R\$ 5.000,00.

2. Em apertada síntese, a irregularidade das contas foi motivada por: (i) dispensa indevida de licitação para contratação de empresa especializada em atividades de recepcionistas, condutor de veículo e motoboy; (ii) realização de certames para a contratação de obras públicas com os seguintes vícios: (ii.1) cláusula expressa admitindo custos unitários superiores à mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi); (ii.2) ausência de composição de custos unitários; (ii.3) falta de detalhamento do BDI da empresa contratada; (iii) fracionamento de despesas como fuga do processo licitatório.

3. A recorrente alegou, resumidamente, que: (i) os atos impugnados não foram por ela praticados; (ii) na condição de dirigente máxima da unidade, não poderia se envolver em cada etapa dos diversos procedimentos administrativos; (iii) as atribuições técnicas eram delegadas a terceiros; (iv) buscou reduzir os erros cometidos na área administrativa mediante a realização de concurso público para a substituição de terceirizados; (v) em sua gestão, o IEC tornou-se referência científica “*e uma das primeiras linhas de defesa (...) contra a Dengue, o Zika e o Chikungunya*”; (vi) as ocorrências apontadas não trouxeram lesão aos cofres públicos.

4. A Secretaria de Recursos (Serur) e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestaram-se pelo conhecimento e negativa de provimento ao recurso. Assinalaram que: (i) a recorrente não buscou elidir as irregularidades apontadas; (ii) como dirigente máxima do IEC, cabia-lhe coordenar e executar as atividades administrativas, inclusive com controle efetivo dos processos licitatórios; (iii) é firme a 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*”.

5. **Data maxima venia**, divirjo dos pareceres.

6. De início, para que não parem dúvidas, ressalto que os apontamentos que conduziram à irregularidade das contas não causaram qualquer prejuízo, conforme sobejamente destacado nos autos.

7. Passo à análise do nexo de causalidade entre as condutas da recorrente e as faltas apontadas.

8. As competências do IEC encontram-se estabelecidas no art. 578 da Portaria GM 3.965/2010, que aprovou os Regimentos Internos, bem como os organogramas básicos dos órgãos/unidades organizacionais que integram a estrutura do Ministério da Saúde, a seguir transcrito:

*“Art. 578. Ao Instituto Evandro Chagas compete: I - desenvolver pesquisas científicas no âmbito das ciências biológicas, do meio ambiente e da medicina tropical que visem, primordialmente, à identificação e ao manejo dos problemas médico-sanitários, com ênfase na Amazônia brasileira; II - realizar estudos, pesquisas e investigação científica nas áreas de epidemiologia e controle de doenças e de vigilância em saúde ambiental; III - realizar vigilância em saúde dos agravos investigados pelas seções da área científica; IV - planejar e executar administrativamente todas as atividades necessárias ao desenvolvimento técnico-científico institucional; V - exercer as atividades de laboratório de referência nacional e regional que lhe forem atribuídas; VI - disseminar a produção do conhecimento técnico e científico para subsidiar as ações de vigilância em saúde; VII - produzir e fornecer insumos biológicos para o diagnóstico laboratorial em apoio às demandas da Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública em sua área de competência; VIII - apoiar as universidades*

regionais e nacionais na formação de recursos humanos em sua área de atuação; IX - contribuir na formação de recursos humanos, em sua área de competência, para o Sistema Único de Saúde e para ensino e pesquisa; X - prestar assessoria técnico-científica para o Sistema Único de Saúde e colaborar com instituições nacionais e organismos internacionais em sua área de atuação; e XI - coordenar e supervisionar a execução das atividades técnicas e administrativas desenvolvidas pelo Centro Nacional de Primatas”.

9. As atribuições da recorrente encontravam-se estabelecidas no art. 642 do mesmo normativo: *“Ao Chefe de Gabinete do Ministro, ao Consultor Jurídico, aos Subsecretários, aos Diretores, aos Coordenadores-Gerais e aos demais dirigentes incumbe planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas em suas áreas de competência”*.

10. A ampla gama de atividades cometidas ao IEC, associadas às incumbências outorgadas à sua Diretora, me fazem considerar que não seria esperada daquela dirigente máxima uma atuação em nível operacional, mas estratégico. Essa percepção é reforçada pelas alçadas especificamente atribuídas ao Serviço de Administração do Instituto, descritas no art. 579 daquela Portaria, **in verbis**:

*“Art. 579. Ao Serviço de Administração compete: I - coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à gestão de recursos materiais e logísticos, patrimônio, compras e contratações, orçamento e finanças, informática, protocolo e arquivo no âmbito do IEC; II - elaborar a proposta orçamentária do IEC, em conjunto com a área de planejamento; e III - gerenciar administrativamente os acordos com organismos internacionais”*.

11. De forma coerente, o Acórdão 1.638/2016 – 1ª Câmara também julgou irregulares as contas do Chefe do Serviço de Administração do IEC. As faltas apontadas referem-se diretamente a questões inseridas em sua área de atuação.

12. Não me parece que a irregularidade das contas da dirigente máxima seja a solução mais compatível com os dados constantes dos autos. O IEC não é uma unidade pequena. Basta mencionar que, no ano de 2013, seu orçamento foi superior a R\$ 55 milhões. Peço licença para transcrever trecho do Relatório de Auditoria de Gestão constante dos autos, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno:

*“Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, que a unidade obteve êxito no desempenho da gestão, haja vista que alcançou as metas estabelecidas para o ano de 2013.*

*O IEC já cumpriu 85,5% da sua meta física prevista no Plano Plurianual (PPA), com a realização de 513 pesquisas em medicina tropical e meio ambiente, frente a meta de 600 pesquisas previstas no PPA para serem realizadas até 2015. No caso específico do exercício de 2013, verificou-se que a UJ realizou 303 pesquisas, superando a meta de 200 pesquisas estabelecidas para o ano sob exame.*

*No tocante à meta financeira estabelecida para a UJ, constatou-se que a Ação 20QF - Pesquisas, Ensino e Inovações Tecnológicas, Biomédicas e em Medicina Tropical e meio Ambiente, a principal sob responsabilidade do IEC, alcançou no exercício a realização de 98%, restando portanto compatível com o resultado observado na execução da meta física estabelecida para a unidade examinada.”*

13. Outras importantes medidas administrativas foram levadas a efeito no exercício em exame. Destaco a nomeação de 223 novos servidores concursados. Considerando a existência de um quadro total de 540 servidores efetivos, aproximadamente 41% dos servidores do IEC eram recém-ingressos naquele período de gestão. Registro que esse ponto, trazido pela recorrente, é relevante para uma adequada contextualização. Não se poderia esperar que os novos servidores, convocados em

substituição a terceirizados, atingissem o ápice de suas performances já naquele ano, fazendo-se necessário um tempo mínimo de adaptação, com elevação da margem de erros.

14. A esse respeito, a Serur afirmou 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 eligendo e in vigilando”*. A atribuição de tais modalidades de culpa, frequentemente invocadas neste Tribunal, deve, no entanto, ser precedida de cautelas e minudente análise que possibilite a caracterização de sua existência. Nem todo ato cometido por subordinado, de forma equivocada, dá ensejo à responsabilidade por culpa **in eligendo** e/ou da culpa **in vigilando**.

15. A culpa **in eligendo** existe quando a autoridade delegante confia, a terceiro, missão sabidamente incompatível com os requisitos possuídos pelo delegado, sejam eles técnicos ou pessoais. Existirá culpa **in eligendo** se for delegada tarefa complexa a servidor que não possui qualificação profissional para executá-la ou sob o qual parem processos administrativos e/ou judiciais ou, ainda, existam fundadas suspeitas quanto a sua idoneidade moral.

16. Friso que, para que fique comprovada a existência de culpa **in eligendo**, a inépcia da autoridade delegada tem que ser comprovada.

17. A culpa **in vigilando**, por outro lado, surge a partir da falta de fiscalização sobre os procedimentos exercidos por outrem. A respeito, o Tribunal já entendeu que não é possível o exercício da supervisão de forma irrestrita, sob pena de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência e inviabilizar o exercício das tarefas próprias e privativas da autoridade delegante.

18. A Serur, em sua instrução, resgatou a manifestação original da Secex-PA relativa à delimitação de responsabilidade, que conduziu à prolação do acórdão guerreado. Nesse sentido, transcreveu excerto em que o Controle Interno considerou como responsáveis 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”*. Ocorre que tal assertiva não é correta, pois, conforme salientei, a competência da recorrente é de *“planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades”*, e não de *“coordenar e executar as atividades administrativas do Instituto”*

19. De toda forma, ressaltando, uma vez mais, que os achados de auditoria trazidos pelo Controle Interno (que, aliás, emitiu o Certificado de Auditoria pela regularidade com ressalva das contas da recorrente) não resultaram em qualquer prejuízo, registro, **ad argumentandum tantum**, que os números diretamente ligados às aquisições também se revelam positivos: (i) mais de 81% das contratações de bens e serviços ocorreram mediante pregão eletrônico; (ii) as dispensas de licitação representaram apenas 8,73% do total do valor das compras e as inexigibilidades, apenas 3,94%; (iii) o valor total das dispensas, em 2013, caiu 38%, quando comparado ao ano de 2012.

Ante o exposto, com as vênias de estilo por dissentir dos pareceres, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de março de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Relator