

Processo TC 043.589/2012-0 (com 28 peças)
Processo de Contas
Exercício de 2011

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo de contas anuais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), relativo ao exercício de 2011.

A unidade técnica, em manifestações uniformes, propõe (peças 27 e 28):

“a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Dirceu Raposo de Mello (CPF 006.641.228-50), Maria Cecília Martins Britto (472.350.471-00), José Agenor Alvares da Silva (CPF 130.694.036-20), Jaime Cesar de Moura Oliveira (CPF 144.649.958-88), dando-lhes quitação plena;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Dirceu Brás Aparecido Barbano (CPF 058.918.758-96), dando-lhe quitação, em face da fragilidade quanto à motivação de contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de licenças de software e serviços de consultoria em Governança, Riscos e Conformidade, em afronta ao art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, ocorrência verificada no item 5.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417 (§ 112);

c) com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, determinar à Anvisa que informe a este Tribunal, em trinta dias, o resultado das medidas adotadas para obter o ressarcimento das quantias pagas indevidamente no Contrato 34/2011, conforme verificado no item 5.1.1.7 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417 (§ 135);

d) com fundamento no art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Anvisa sobre as seguintes impropriedades:

d.1) ausência da fórmula de cálculo dos indicadores e de dados objetivos anuais, a exemplo do percentual de hospitais que melhoraram de qualidade com relação ao objeto mensurado e com relação ao indicador Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos, em afronta ao Quadro A.2.1 da Portaria TCU 123/2011, ocorrência verificada no item 3.2.2 de seu Relatório de Gestão sobre o exercício de 2011 (§ 30);

d.2) ausência da formalização processual, em afronta aos princípios da legalidade,



- da segurança jurídica e do interesse público, referentes aos processos administrativos e dispostos no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999, além do princípio da oficialidade, exigido no art. 29, *caput* e § 1º, da mesma lei, ocorrência verificada no item 6.1.2.2 Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417 (§ 51);
- d.3) ausência de utilização de critérios claros e objetivos para a definição da sequência e da priorização de análise do peticionamento e de agendamento de inspeção sanitária referentes à Certificação de Boas Práticas de Fabricação, em afronta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e do interesse público, dispostos no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999, além do princípio da oficialidade, exigido no art. 29, *caput* e § 1º, da mesma lei, ocorrência verificada no item 6.1.2.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417 (§ 61);
- d.4) fragilidade da segurança da informação na operação e gerenciamento das atividades de CBPF, em afronta à Portaria-Anvisa 20/2007, ocorrência verificada no item 6.1.2.5 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417 (§ 73);
- d.5) ausência, em seu Relatório de Gestão de 2011, dos valores empenhados e liquidados em seu programa finalístico, em afronta ao Quadro A.2.1 da Portaria TCU 123/2011, ocorrência verificada no item 6.1.3.1 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417 (§ 78);
- d.6) ausência de participação social e transparência das informações, verificada no item 6.1.4.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417, em afronta ao princípio da publicidade, exigido no art. 37 da Constituição, o princípio do interesse público, exigido no art. 2º da Lei 9.784/1999, e o critério de divulgação oficial dos atos administrativos, exigido no art. 2º, § único, V, da Lei 9.784/1999 (§ 85);
- d.7) de fragilidade nos controles relativos à priorização de análise técnica de registro e pós-registro de medicamentos, verificada no item 6.1.4.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417, em afronta aos princípios: publicidade (art. 37 da Constituição), oficialidade (art. 29, *caput* e § 1º, da Lei 9.784/1999) e legalidade, segurança jurídica, interesse público e moralidade (todos do art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999) (§ 92);
- d.8) contratação, por inexigibilidade de licitação, de licenças de software já em utilização, sem a anterior comprovação da vantagem econômica e operacional em relação à aquisição de um novo software no mercado, em afronta ao item 9.2.2 do Acórdão-TCU-Plenário 822/2007, ocorrência verificada no item 6.1.2.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417 (§ 115);
- d.9) falta de compatibilização entre os dados do SPIUnet e Siafi, em afronta à IN-STN 12/1991, ocorrência verificada no item 6.1.5.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417 (§ 159);
- e) com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Anvisa que disponibilize o acesso eletrônico aos documentos necessários para o peticionamento de recursos à Certificação em Boas Práticas de empresa internacional (§ 173);
- f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Anvisa”.

II



O Ministério Público dissente da proposta da unidade instrutiva.

Algumas falhas apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, produzido pela CGU/SFC (peça 5), indicam ofensa às normas legais, notadamente à Lei de Licitações.

Embora não tenha sido apurado dano durante a gestão em exame, essas falhas apresentavam potencial para causar prejuízo ao erário, conforme resumido pela unidade instrutora (peça 27):

“Licitações

100. Sobre os processos licitatórios, a Auditoria da Anvisa verificou (peça 4, p. 6):

- a) inobservância à recomendação de parecer jurídico (Processo 25351.819002/2010-13);
- b) ausência de fundamentação e parecer jurídico para inexigibilidade (Processo 25351.254009/2011-36);
- c) inobservância do princípio da segregação de função (Processo 25351.254144/2011-82).

101. No entanto, não informou nenhuma recomendação, justificativa, objeto ou valores de cada um, nem os relacionou entre seus trabalhos (peça 4, p. 19-45), o que impede qualquer análise a respeito.

102. Como não houve processos de materialidade relevante iniciados em 2011, a SFC verificou processos relevantes iniciados em anos anteriores, mas empenhados e pagos em 2011, avaliando apenas a regularidade dos pagamentos nesse exercício.

Contratação 1:

Fragilidade quanto à motivação de contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de licenças de software e serviços de consultoria em Governança, Riscos e Conformidade (peça 5, p. 43-46, 48-53 e 55-58).

103. A Anvisa contratou a Módulo Security Solutions S/A (CNPJ 28.712.123/0001-74) por 12 meses (28/12/2011 a 27/12/2012) para prestação de serviços na área de Governança, Riscos e Conformidade (GRC) e ampliação do software Módulo Risk Manager (MRM). O valor foi de R\$ 2,8 milhões, considerando 8.000 horas de consultoria (R\$ 150,00 a hora) e abatimento de R\$ 635.649,60, relativos a investimentos já realizados pela Anvisa.

104. Quando da licitação, verificou que um setor seu já utilizava o MRM na versão 5 e com grande quantidade de informações, mesmo software utilizado por grupos do Ministério da Saúde que trabalham com grandes eventos, dos quais a Agência faz parte. Portanto, optou por adquirir, por inexigibilidade, o mesmo software na versão 7, sendo que a licença da versão 5 era limitada e a da versão 7 passou para corporativa ou ilimitada.

105. A Procuradoria da Anvisa alertou para a necessidade de:

- a) avaliação, em termos de custo-benefício e a médio e longo prazo, de soluções de software alternativas no mercado;
- b) assegurar a continuidade das atividades e transferência dos direitos inerentes ao objeto contratual executado e do conhecimento tecnológico;



- c) explicitar a adequação entre a demanda prevista e a quantidade de serviços a ser contratada;
- d) justificativa para o não parcelamento do objeto com vistas a possibilitar a licitação dos serviços de consultoria em GRC;
- e) justificativa para a estimativa de preços de serviços de consultoria com base em quantitativo de horas e não em resultados/produtos entregues;
- f) comprovação de notória especialização dos profissionais envolvidos, com vistas contratação, por inexigibilidade de licitação, de serviços de consultoria.

106. O setor técnico da Anvisa justificou que:

- a) já possuía oito mil ativos cadastrados e relacionados a milhares de fiscalizações;
- b) a vantagem técnica e econômica foi demonstrada pelo desconto concedido pela contratada;
- c) mais de trezentas pessoas já haviam sido capacitadas na utilização da ferramenta;
- d) inexistia solução livre no Portal do Software Público Brasileiro;
- e) vários órgãos da administração pública federal já utilizam a solução.

107. A SFC citou o Acórdão 822/2007-TCU-Plenário: 'Proceda à contratação por inexigibilidade de licitação de software já em uso, somente quando restar comprovado ser econômica e operacionalmente desvantajosa a aquisição de novo software no mercado por licitação, com fundamento no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993'.

108. Em última justificativa, a Agência efetuou um comparativo de preços com a aquisição de uma solução similar pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), demonstrando a vantagem (peça 5, p. 55-58).

109. A SFC entendeu intempestiva a comprovação e recomendou 'proceder à contratação, por inexigibilidade de licitação, de software já em uso somente quando restar comprovado ser econômica e operacionalmente desvantajosa a aquisição de novo software no mercado por licitação'.

110. Cabe salientar que a Anvisa faz parte do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Governo Federal, criado em 1994 e atualizado em 2011, com o objetivo de organizar os recursos de informação e informática do Poder Executivo Federal (www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo).

111. O SISP elaborou a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) 2013-2015, que cita entre seus pontos fortes a existência da Instrução Normativa 4/2012 dispendo sobre a contratação de soluções de TI.

112. Diante dos fatos analisados e da materialidade, considera-se a fragilidade quanto à motivação da contratação como uma **ressalva** às contas do Sr. Dirceu Brás Aparecido Barbano, presidente da Anvisa no período de 28/abril/2011 a 31/dezembro/2011, a quem competia: praticar atos de gestão de recursos financeiros e de administração, firmar contratos, supervisionar o funcionamento geral da Agência e exercer sua gestão operacional, conforme os incisos VII a IX do art. 16 da Portaria 354/2006, Regimento Interno vigente à época, ocorrência verificada no item 5.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC



201203417.

Contratação 2:

Fragilidade quanto à motivação de contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de licenças de ferramenta de Business Intelligence (peça 5, p. 46-47, 53-55 e 58-61).

113. Trata-se de contrato de R\$ 2,2 milhões com a empresa Microstrategy para aquisição de licenças das ferramentas de inteligência de negócios desenvolvidas pela mesma. No entanto, como no item anterior, não houve uma avaliação da vantagem, apesar das justificativas da Anvisa de uma utilização já enraizada do software e de investimentos em capacitação.

114. Em uma derradeira justificativa, a Agência comprovou a vantajosidade em relação a duas aquisições semelhantes, pelo MTE e pela Empresa de Correios e Telégrafos (peça 5, p. 58 -61). A SFC manteve a mesma recomendação do item anterior.

115. Ante os elevados valores das contratações e a fragilidade de suas motivações, cabe dar ciência à Anvisa sobre a contratação, por inexigibilidade de licitação, de licenças de software já em utilização, sem a anterior comprovação da vantagem econômica e operacional em relação à aquisição de um novo software no mercado, em afronta ao item 9.2.2 do Acórdão-TCU-Plenário 822/2007, ocorrência verificada no item 5.1.1.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417;

[...]

Contratação 4:

Subcontratação de parcela do objeto contratual sem o estabelecimento pela contratante de condições ou limites para o desenvolvimento das subcontratações (peça 5, p. 69-71).

121. Trata-se do Contrato 34/2011 com a CPM Braxis no valor de R\$ 1,5 milhão e tendo como objeto a prestação de serviços help desk, nas modalidades remotas e presencial, na sede da Anvisa e demais pontos de presença, aproximadamente 125 locais em todo o País.

122. Para esse amplo atendimento, a contratada utiliza, com exceção da sede, empresas parceiras, o que foi questionado pela SFC por não haver no contrato parâmetros para subcontratação nem haver um controle sobre a ferramenta. Não consta no relatório da SFC o valor das subcontratações.

123. O art. 72 da Lei 8.666/93 prevê que na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá haver a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

124. O Acórdão-TCU-Plenário 265/2010, em seu item 9.1.5, trata da subcontratação, dispondo que o edital e o contrato devem prever essa possibilidade, definindo de forma clara os parâmetros quando desejável.

125. O Acórdão-TCU-Plenário 1.529/2006, em seu item 9.2.2.3, dispõe que as empresas subcontratadas também devem comprovar perante o órgão que estão em situação regular fiscal e previdenciária.

126. A Agência esclareceu que não é relevante o quantitativo empregado pela



contratada, mas que haja qualificação, e que não tinha ciência da necessidade de comprovação da regularidade fiscal e previdenciária das subcontratadas, mas já havia solicitado à contratada, como condição para os pagamentos.

127. A SFC recomendou:

Adotar procedimentos visando gerenciar as subcontratações efetuadas pela Empresa CPM Braxis Outsourcing S/A nos limites a serem fixados pela própria Agência;

Definir de forma clara e objetiva nos instrumentos contratuais firmados pela ANVISA, nos quais se verificar a necessidade de subcontratação, os limites ou parâmetros definidores das regras disciplinadoras que orientarão a atuação da contratante e da contratada na execução da (...).

128. A segunda recomendação não teve seu texto finalizado no relatório da SFC, mas tendo em vista os procedimentos já adotados pela Anvisa, entende-se suficientes as medidas adotadas e as recomendações já efetuadas.

Contratação 5:

Violações dos níveis de serviços previstos no termo de referência sem menção nos relatórios do fiscal do contrato do impacto que o fato poderia ter no faturamento mensal da contratada (peça 5, p. 71-74).

129. Trata-se do mesmo contrato do item anterior, 34/2011, de help desk, no qual o fiscal do contrato indicou violações nos níveis de serviços relacionados à satisfação do usuário entre os meses de outubro/2011 e abril/2012, mas no relatório da SFC não há uma quantificação desse impacto.

130. Nos despachos para pagamento constava que “O fiscal declara ainda que a Empresa CPM BRAXIS realizou todos os serviços especificados no edital e seus anexos, não sendo observado nenhum fator que a desabone”.

131. A Anvisa informou que a contratada sempre adotou medidas para corrigir problemas verificados, mas que se reuniria com a mesma para apurar detalhadamente as violações e calcular o abatimento, para ser efetuado no pagamento seguinte.

132. A Secretaria Federal de Controle Interno recomendou:

a) Computar as violações dos índices dos níveis de serviços nos Fatores de Abatimento por Desempenho de Serviço (FADS) para composição dos valores a serem pagos à Contratada;

b) Revisar o cálculo de todas as faturas pagas em prol do Contrato nº 34/2011, assinado em 29/07/2011, para as quais houver o reconhecimento da violação dos indicadores nos níveis de serviços apontado no Relatório do Fiscal do Contrato, efetuando, por consequência, as devidas glosas em consonância com o Fator de Abatimento por Desempenho de Serviços (FADS) previsto no acordo contratual.

133. A Anvisa, em seu Relatório de Gestão do exercício de 2012, na página 260, informou que:

a) Foram computadas as violações observadas pela CGU. O objeto deste levantamento foi o envio à CPM Braxis do Ofício 093/2012 de 08 de agosto de 2012 detalhando as sanções observadas e os valores a serem glosados nas faturas a serem expedidas pela Contratada.

b) A fiscalização do contrato 34/2011 reconhece a violação de SLA's nos



primeiros meses de execução do contrato. Para tratamento da situação os fiscais foram orientados a exercer um controle mais rígido sobre os níveis de serviço acordados. Em paralelo foi enviado à CPM Braxis o Ofício 093/2012 de 08 de agosto de 2012 detalhando as sanções observadas e os valores a serem glosados nas faturas a serem expedidas pela Contratada.

134. Nesse relatório de 2012 a Anvisa ainda assinalou como síntese das medidas adotadas:

Levantamento e cálculo dos valores decorrentes das violações de nível de serviço praticadas pela empresa contratada. Melhor acompanhamento dos níveis de serviço acordados e cálculo com posterior aplicação de glosa dos valores referentes aos níveis de serviço violados em meses anteriores.

135. Como o serviço foi prestado a não houve uma quantificação da materialidade, cabe apenas determinação à Anvisa para que informe a este Tribunal, em trinta dias, o resultado das medidas adotadas para obter o ressarcimento das quantias pagas indevidamente no Contrato 34/2011, conforme verificado no item 5.1.1.7 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417”.

Por pertinente, destaca-se o entendimento esposado no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, da lavra do Ministro José Múcio Monteiro, 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 impropriedades e as ressalvas acima, que poderiam ser tidas como falhas formais, se analisadas em conjunto e, quando assim consideradas, nos termos da jurisprudência assente nesta Corte, são fundamento suficiente para a irregularidade das contas e a aplicação de multa aos 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).

Além disso, 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).

Nesse sentir, o Ministério Público propõe que sejam realizadas as audiências dos responsáveis pelas falhas acima mencionadas.

Alerta o Ministério Público que, nos ofícios de audiência a serem encaminhados aos responsáveis, para os fins de direito, impõe-se que lhes sejam apresentados todos os dados e elementos indispensáveis à caracterização da origem ou proveniência das irregularidades apuradas, a teor do disposto na Súmula/TCU 98.



Sucessivamente, caso não acolhida a preliminar alvitrada, **somente** em atenção ao § 2º do artigo 62 do RITCU, o Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica.

Brasília, em 18 de fevereiro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador