VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial oriunda de representação em que noticiadas possíveis irregularidades em duas contratações sucessivas, na área de teleatendimento, efetuadas pelo Ministério da Saúde (MS).

2. A primeira contratação, destinada à "*prestação de serviço de solução 0800 – URA (unidade de resposta audível)*", foi feita em caráter emergencial, por dispensa de licitação, em fevereiro de 2012. No caso, o Ministério realizou prévia pesquisa de mercado, tendo a empresa L&H Tecnologia em Informática Ltda. cotado o menor preço (R$ 54.566,40 mensais). A oferta, todavia, foi recusada, alegadamente de forma indevida. A empresa ao final contratada foi a Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda., detentora da segunda melhor cotação (R$ 90.588,00).

3. A segunda contratação, bem mais abrangente (R$ 1.892.187,04 mensais), tendo por objeto uma "*solução global de **call center***", deu-se com a empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., em fevereiro de 2013, mediante adesão a ata de registro de preços da Companhia Energética de Alagoas (Ceal). Aqui, as falhas apontadas circunscreveram-se ao planejamento da ação, particularmente no que tange à pesquisa de mercado e ao levantamento das reais necessidades do Ministério.

4. No âmbito da representação, coligidos os elementos pertinentes, foi determinada, por meio do Acórdão 2.297/2014-Plenário, a conversão dos autos em tomada de contas especial (TCE) e a subsequente citação dos Srs. Geraldo Misael, engenheiro da Coordenação de Serviços de Engenharia, Andre Miura Nakayama, Coordenador de Serviços de Engenharia Substituto, e Andréa Garrido Laborne Valle, ex-Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio, bem assim da Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda., pela contratação emergencial desta última por preço superior ao cotado pela empresa L&H.

5. Paralelamente, foi também determinada a audiência dos Srs. Marcos José Pereira Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos, Gilnara Pinto Pereira, Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio, Maria Angélica Aben-Athar, Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, e André Luis Bonifácio de Carvalho, Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto, pela contratação da empresa Call "*sem planejamento e fundamentação consistentes, haja vista a ausência de prévia definição das reais necessidades do órgão, de comparação com outras opções de atendimento da demanda e de demonstração da economicidade da opção escolhida*".

6. Notificados a respeito, os dois grupos de responsáveis apresentaram em sua defesa, quanto ao mérito das imputações, os seguintes principais esclarecimentos, resumidamente:

Contratação da empresa Comunix

- o subitem 8.7 do termo de referência da contratação emergencial previa a apresentação, pelos licitantes, de "*documentação comprobatória referente à concessão, permissão, autorização e/ou Certificado de Homologação da Anatel para prestar o serviço*" (peça 38, p. 7; peça 86, p. 6-7);

- a inabilitação da empresa L&H decorreu, precisamente, do não-atendimento dessa exigência (peça 38, p. 2), o que culminou com a adjudicação do objeto demandado à empresa Comunix, segunda colocada no levantamento de preços (peça 53, p. 6-7);

- a certificação da Anatel, além de constituir "*pré-requisito obrigatório para fins de comercialização e utilização no País de produtos para telecomunicações*", nos termos do art. 20, parágrafo único, do Regulamento aprovado pela Resolução Anatel 242/2000, "*não se tratava de exigência impossível de ser cumprida, nem muito menos exclusiva da empresa Comunix*" (peça 86, p. 11-12);

- as outras empresas consultadas previamente à contratação apresentaram o documento; somente a L&H não o fez (peça 38, p. 8);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55065777.

- o próprio TCU, no Acórdão 2.882/2012-Plenário, reconheceu que a exigência de prévia certificação da Anatel obriga fornecedores e usuários dos equipamentos; em função disso, inclusive, entendeu recomendável a inclusão nos editais de licitação de cláusula dispondo a respeito (peça 86, p. 16-17);

- nada obstante a celeridade típica das contratações emergenciais, a L&H teve tempo suficiente para recorrer da decisão que a inabilitou, optando, todavia, por deixar de fazê-lo (peça 38, p. 8).

Contratação da empresa Call

- "*o contrato oriundo da adesão à Ata n° 26/2010 foi firmado com a intenção de substituir o Contrato Administrativo n° 51/2012 – URA e o Contrato Administrativo n° 14/2011 – que fornecia mão-de-obra para a realização do teleatendimento no Disque Saúde 136*" (peça 50, p. 7);

- "*a adesão à referida Ata foi definida após as avaliações pertinentes, sendo levadas em consideração questões como: a) necessidade de continuidade dos serviços de URA (...); b) ampliação de postos de atendimento visando a qualificação dos serviços*" (peça 50, p. 8);

- "*antes da adesão, foi realizada pesquisa de preços (...), onde se demonstra que o preço contratado foi menor que os valores cotados, atendendo assim ao princípio da economicidade*" (peça 50, p. 8);

- "*a contratação dos 272 postos de atendimento* [em lugar dos anteriores 70 postos, cf. peça 50, p. 4] *possibilitou ao DOGES (Departamento de Ouvidoria) uma mensuração real das suas necessidades, razão pela qual se definiu que seria aguardado um tempo de funcionamento o que possibilitaria uma melhor avaliação da quantidade de postos ideal para a prestação do serviço, sendo, portanto, razoável tal análise para a definição de posterior contratação*" (peças 48, p. 4, e 50, p. 9).

7. Ainda sobre a contratação da Call Tecnologia e Serviços Ltda., o Sr. Marcos José Pereira Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos (SAA/SE/MS), anotou, em particular, que (peça 49):

- na SAA, não detinha competência para ordenação de despesas à conta do orçamento da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), demandante dos serviços, tampouco lhe competia fazer qualquer juízo de valor, conveniência ou oportunidade acerca de contratações de interesse daquela unidade;

- sua participação no episódio, restrita a atos de apoio administrativo interno e de comunicação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e com a contratada, foi meramente acessória;

- como comprova o Despacho 01/2013, de 4/2/2013, o juízo de "*conveniência, oportunidade e vantajosidade da adesão* [foi] *realizado pela Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas da área demandante, com anuência expressa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa, a quem competia ordenar a referida despesa*"; esse Despacho teve como anexo "*o termo de referência que estabeleceu os serviços e quantitativos a serem contratados*" (peça 49, p. 5);

- "*tanto os atos do Subsecretário de Assuntos Administrativos, como os da Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio, estavam intrínseca e inquestionavelmente condicionados à expressa anuência do ordenador de despesa da área demandante*" (peça 49, p. 5).

8. Instruindo o feito, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), quanto à contratação da Comunix, entendeu acertada, ao final, a inabilitação da empresa L&H. Para a unidade técnica, "*o certificado de homologação* [emitido pela Anatel] *é necessário para fins de aquisição de produtos de telecomunicação, embora, no presente caso, a exigência não figurasse de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55065777.

forma taxativa no termo de referência". Assim, no ponto, tem por afastado o débito que ensejou a conversão dos autos em TCE e a respectiva citação dos responsáveis.

9. Com relação à adesão à ata de registro de preços da Cia. Energética de Alagoas e à subsequente contratação da Call, a unidade técnica considerou que "*não restou devidamente comprovada a real demanda do órgão e a vantajosidade dos preços contratados, por ausência de documentação comprobatória e análises técnicas satisfatórias*". Afora isso, acrescentou, "*não constam dos autos os estudos ou levantamentos realizados para o quantitativo a ser contratado, nem qual a real vantagem econômica*". Dessa forma, propugna a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis, à exceção do Sr. Marcos José Pereira Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos, que não teria participado concretamente da decisão de contratar.

10. Conclusivamente, a Selog, com o aval do Ministério Público, sugere:

a) a alteração da natureza dos autos para representação;

b) o acolhimento das alegações de defesa de Geraldo Misael, Andre M. Nakayama e Andréa Garrido Laborne Valle, bem como da empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda.;

c) o acolhimento das razões de justificativa de Marcos José Pereira Damasceno;

d) a rejeição das razões de justificativa de Gilnara Pinto Pereira, Maria Angélica Aben-Athar e André Luis Bonifácio de Carvalho, com a aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

11. Em linhas gerais, acompanho as conclusões dos pareceres técnicos, por seus fundamentos, que incorporo às minhas razões de decidir.

12. Com relação à contratação da empresa Comunix para prestação de "*serviço de solução 0800 – URA (unidade de resposta audível)*", restou demonstrado que, de fato, a proposta de menor preço, apresentada pela empresa L&H, não poderia ser admitida, porquanto desacompanhada do respectivo Certificado de Homologação de Produtos para Telecomunicações. Nos termos dos arts. 3º, inciso XX, 4º e 20, parágrafo único, do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações, aprovado pela Resolução 242/2000 da Anatel, o documento é "*pré-requisito obrigatório para fins de comercialização e utilização no país*" do produto demandado pelo Ministério.

13. Ademais, o Termo de Referência elaborado para instruir a contratação emergencial dispunha expressamente a respeito, **in verbis** (cf. peça 13, p. 232, do TC-009.536/2013-2, apenso):

> "*8.7 Será considerado imprescindível que a possível CONTRATADA apresente documentação comprobatória referente à concessão, permissão, autorização e/ou Certificado de Homologação da ANATEL para prestar este serviço e obter o MENOR VALOR GLOBAL, conforme tabela do anexo 2.*"

14. Assim, afastada por inteiro a falha que ensejou a instauração desta TCE, cumpre julgar regulares, com quitação plena, nos termos dos art. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, as contas dos responsáveis, Srs. Geraldo Misael, Andre M. Nakayama e Andréa Garrido Laborne Valle, bem como da empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda.

15. No que tange à contratação da "*solução global de **call center***" junto à empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., afasto de plano as imputações feitas ao Sr. Marcos José Pereira Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos do Ministério (SAA/SE/MS). Como observou a Selog, a participação do agente no episódio ficou adstrita a atos de apoio administrativo, em particular à realização de contatos com o Ministério do Planejamento com vistas à viabilização da adesão à ata de registro de preços da Ceal, tudo sempre por demanda dos setores interessados na prestação dos serviços. Não há autos nenhum indicativo da existência de ato de sua autoria envolvendo a formulação de juízo de mérito sobre a contratação, a formalização do negócio ou, muito menos, a ordenação da despesa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55065777.

16. O mesmo, entretanto, não se verifica em relação à Sra. Gilnara Pinto Pereira. Em que pese a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, por ela chefiada, encontrar-se inserida na estrutura da SAA, foi a responsável quem representou o Ministério na celebração do contrato estabelecido com a empresa Call (cf. TC-009.536/2013-2, peça 32, p. 9-21), circunstância que, de per si, lhe impunha o dever de aferir a exação de todo o processo, inclusive das etapas conduzidas pelos setores demandantes dos serviços.

17. Quanto ao mérito das audiências, a Sra. Gilnara Pinto Pereira, a Sra. Maria Angélica Aben-Athar e o Sr. André Luis Bonifácio de Carvalho não lograram demonstrar que o planejamento da contratação se deu em conformidade com as exigências legais.

18. Ao contrário, os responsáveis chegam mesmo a admitir a fragilidade dos levantamentos preliminares realizados, quando afirmam:

> "*a contratação dos 272 postos de atendimento* [em lugar dos anteriores 70 postos, cf. peça 50, p. 4] *possibilitou ao DOGES (Departamento de Ouvidoria) uma mensuração real das suas necessidades, razão pela qual se definiu que seria aguardado um tempo de funcionamento o que possibilitaria uma melhor avaliação da quantidade de postos ideal para a prestação do serviço, sendo, portanto, razoável tal análise para a definição de posterior contratação*" (peças 48, p. 4, 50, p. 9, e 51, p. 6).

19. Ora, a contratação de serviços pela Administração, mormente no vulto então cogitado pelo Ministério da Saúde (quase R$ 2 milhões ao mês), requer, a título de planejamento, a elaboração de minucioso projeto básico, cuja falta, por se tratar de medida administrativa elementar, "*implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa*" (§ 6º do art. 7º da Lei 8.666/1993).

20. 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").

21. O caso em tela se reveste de maior gravidade, não é demasiado lembrar, por envolver recursos da área de saúde, sabidamente insuficientes para prover um atendimento minimamente condigno à população.

22. Sem embargo, o que se depreende dos autos é que a expressiva ampliação do número de postos de atendimento do Disque-Saúde – de 70 para 272 – levou em conta tão-só a demanda originalmente estimada para si pela Cia. Energética de Alagoas, e não, como seria de se esperar, as reais necessidades do Ministério da Saúde. De fato, 272 foi exatamente o número de postos de 12 horas estabelecido pela Ceal em seu contrato firmado com a Call Tecnologia (TC-009.536/2013-2, peça 30, p. 94).

23. Não se discute aqui, saliento, a adequação do contrato que anteriormente provia os postos de atendimento do Disque-Saúde, tampouco a necessidade de melhoria do sistema. 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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55065777.

> *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.

27. Por fim, esclareço que, nos autos do TC-024.438/2014-6, constituído para monitoramento do Acórdão 2.297/2014-Plenário, os quantitativos de serviços contratados junto à Call Tecnologia deverão ser confrontados com os resultados do trabalho de levantamento de necessidades posteriormente efetuado pelo Ministério da Saúde, com vistas à realização de futura licitação própria, o que permitirá aferir a eventual ocorrência prejuízo para ao erário.

28. Diante o exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de abril de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55065777.