



TC 024.073/2014-8

Apenso: TC 009.536/2013-2

Tipo: tomada de contas especial (recursos de reconsideração)

Unidade: Ministério da Saúde

Recorrentes: Gilnara Pinto Pereira (CPF 184.148.001-06), Maria Angélica Fernandes Aben-Athar (CPF 645.108.081-00), André Luis Bonifácio de Carvalho (CPF 277.186.624-20).

Advogados constituídos nos autos: Luana Soares Portela Cavalcante (OAB/DF 34.692), procuração à peça 52; Leila Suely Chacon Dória (OAB/DF 51.191), procuração à peça 124;

Ementa: REPRESENTAÇÃO. CONVERSÃO TCE. FALHAS NO PLANEJAMENTO DE LICITAÇÃO. A AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES MÍNIMAS QUANTO À DEMANDA REAL DO MINISTÉRIO E A VANTAJOSIDADE DOS VALORES CONTRATADOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CONFORMIDADE E EFICIÊNCIA DA DECISÃO PELA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE MODIFICAR O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Gilnara Pinto Pereira (peça 122), na qualidade de Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio/SAA do Ministério da Saúde – MS, Maria Angélica Fernandes Aben-Athar (peça 123), então Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas do MS, e André Luis Bonifácio de Carvalho (peça 136), Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto, contra o Acórdão 998/2016 – TCU – Plenário (peça 99).

2. O processo cuida originalmente de tomada de contas especial, instaurada por força do item 9.3 do Acórdão 2297/2014 – TCU – Plenário, que julgou processo de representação (TC 009.536/2013-2), acerca de irregularidades em duas contratações sucessivas, na área de teleatendimento, realizadas pelo Ministério da Saúde – MS (peça 1, p. 1).

3. Após o desenvolvimento regular do processo esta Casa prolatou o Acórdão 998/2016 – TCU – Plenário, ora recorrido, nos seguintes termos, acrescidos do destaque à matéria a ser debatida:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, 23, inciso I, e 43 da Lei 8.443/1992, diante das razões expostas pelo Relator, em:



- 9.1. julgar regulares as contas de André Miura Nakayama, Andrea Garrido Laborne Valle, Geraldo Misael e da empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda., dando-lhes quitação plena;
- 9.2. acolher as razões de justificativa de Marcos José Pereira Damasceno;
- 9.3. rejeitar as razões de justificativa de André Luís Bonifácio de Carvalho, Gilnara Pinto Pereira e Maria Angélica Aben-Athar, aplicando aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores de R\$ 10.000,00, R\$ 15.000,00 e R\$ 15.000,00, pela ordem;**
- 9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do efetivo recolhimento;**
- 9.5. autorizar, desde logo, caso venha a ser requerido pelos interessados, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;**
- 9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;**
- 9.7. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde e aos responsáveis arrolados nos autos;
- 9.8. autorizar o oportuno arquivamento deste processo.

BREVE HISTÓRICO

4. Conforme visto, a presente tomada de contas especial, oriunda de representação, trata de irregularidades relacionadas a duas contratações, na área de teleatendimento do Ministério da Saúde (peça 4).
5. A primeira contratação destinava-se à “prestação de serviço de solução 0800 – URA (unidade de resposta audível)”, promovida 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, e a empresa ao final contratada foi a Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda., detentora da segunda melhor cotação (R\$ 90.588,00).
6. Em vista dos indícios de dano ao erário, em razão da prolação do Acórdão 2297/2014 – TCU – Plenário, determinou-se a conversão dos autos em tomada de contas especial e a citação dos responsáveis.
7. Coligidas as alegações de defesa, constatou-se que o 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).
8. Sobre o assunto, o TCU, no Acórdão 2882/2012 – TCU – 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).
9. Assim, a inabilitação da empresa L&H decorreu, precisamente, do não-atendimento da exigência editalícia (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).



10. Afastada a irregularidade que ensejou a instauração da TCE, o Relator *a quo* concluiu no sentido do julgamento pela regularidade das contas.
11. Em relação à segunda contratação (R\$ 1.892.187,04 mensais), o objeto cuidava de “*solução global de call center*”. Neste caso, o Ministério celebrou o ajuste com a empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., em fevereiro de 2013, mediante adesão a ata de registro de preços realizada pela Companhia Energética de Alagoas (Ceal).
12. Firmou-se o contrato oriundo da adesão à Ata 26/2010 com a intenção de substituir o Contrato Administrativo 51/2012 – URA e o Contrato Administrativo 14/2011 – que fornecia mão-de-obra para a realização do teleatendimento no Disque Saúde 136 (peça 50, p. 7).
13. Em razão de falhas relacionadas ao planejamento da ação, particularmente no que tange à pesquisa de mercado e ao levantamento das reais necessidades do Ministério, por meio do Acórdão 2297/2014 – TCU – Plenário determinou-se 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.
14. O Sr. Marcos José Pereira Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos (SAA/SE/MS), demonstrou nos autos que não detinha competência para a 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. Desta forma, sua responsabilidade restou afastada.
15. No tocante aos demais responsáveis, a unidade técnica considerou não devidamente comprovada a real demanda do órgão e a vantajosidade dos preços contratados, por ausência de documentação comprobatória e análises técnicas satisfatórias. Afóra 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, propugnou pela rejeição das razões de justificativa dos responsáveis.
16. Por resultado do exame, esta Casa acolheu as razões de justificativa de Marcos José Pereira Damasceno, rejeitou as defesas 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.
17. Inconformados, os responsáveis interpuseram recursos de reconsideração, que ora se examina.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

18. Conforme despacho à peça 145, o Relator do recurso anuiu ao exame preliminar de admissibilidade recursal, que concluiu pelo conhecimento dos recursos e a incidência do efeito suspensivo sobre os itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 998/2016 – TCU – Plenário.

EXAME TÉCNICO

19. De plano, a questão central dos autos refere-se à ausência de planejamento adequado relativo à adesão à Ata 26/2010, no que tange à real necessidade do Ministério da Saúde para a contratação do serviço de *call center* nos moldes efetuados, bem como a ausência de comprovação técnica e financeira da vantajosidade da opção adotada.



20. Em geral, os recorrentes apresentaram teses resistivas no sentido de que o Ministério teria fundamentado sua escolha pela adesão à ata da Companhia Energética de Alagoas – Ceal, com base nas informações oriundas do planejamento de licitações que estavam em andamento no órgão. Demais disso, ressaltaram a essencialidade da contratação e buscaram afastar a responsabilidade que lhes foi atribuída em razão das atribuições dos cargos ocupados.

21. Assim, apresentaram uma série de argumentos, dissociados a seguir, por recorrente.

Argumentos de Gilnara Pinto Ferreira (peça 122).

22. A recorrente, na qualidade de Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio, argumenta que apenas seguiu as razões apresentadas pela área demandante dos serviços – Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (peça 122, p. 2).

23. Acresce que sua ação limitou-se a expor os motivos apresentados para a contratação, e que atuou apenas na efetiva execução do processo licitatório, não lhe competindo avaliar a conveniência e a oportunidade do ato de ordenação de despesa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa (peça 122, p. 2).

24. Esclarece que sua área encontrava-se subordinada à Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA, e em conformidade com os arts. 49 e 109 do Regimento Interno do Ministério da Saúde não se encontrava em suas atribuições regimentais a competência para a ordenação de despesa à conta do orçamento da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (peça 122, p. 4-5).

25. Acresce que tanto os atos da Subsecretaria de Assuntos Administrativos como os da Coordenação Geral de Material e Patrimônio estavam intrínseca e inquestionavelmente condicionados à expressa anuência do ordenador de despesas da área demandante, e cita como prova os Despachos 230/2013 da CGMAP/SAA/SE/MS e 1/2013 da CGPEP/DOGES/SGEP/MS (peça 122, p. 5),

26. Reitera não lhe competir a emissão de juízo de valor quanto à conveniência e à oportunidade do ato de ordenação de despesa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa (peça 122, p. 5). Explica que sua responsabilidade encontra-se adstrita ao planejamento, coordenação e avaliação do procedimento licitatório, limitando-se à execução administrativa dos certames, sendo que as justificativas quanto ao formato da contratação são de total responsabilidade da área demandante (peça 122, p. 5).

27. Assim, destacou que o acórdão recorrido acertadamente afastou a responsabilidade do Subsecretário de Assuntos Administrativos, decisão que, por coerência, deveria lhe alcançar (peça 122, p. 5).

28. Ressalta que as comunicações realizadas entre a Coordenação Geral de Material e Patrimônio e as demais áreas envolvidas tinham cunho de mero assessoramento administrativo, com conclusões apenas opinativas. Assim, a manifestação quanto à conveniência e à vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços foi lavrada pela Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, com a anuência expressa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa, restando-lhe apenas o trâmite administrativo do processo (peça 122, p. 5).

29. Aduz que suas opiniões encontravam-se lastreadas em parecer jurídico da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde e ao final, suscita a razoabilidade e a proporcionalidade com que devem ser tratados os julgamentos no âmbito do TCU, para a aplicação de penalidades, mormente quanto às circunstâncias do caso concreto, as agravantes, as atenuantes e a ponderação da penalidade à conduta analisada (peça 122, p. 6-7).

Argumentos de Maria Angélica Aben-Athar (peça 123):

30. De acordo com a recorrente, o Acórdão recorrido estaria equivocado ao concluir que a



ampliação do número de postos de atendimento de setenta para 272 considerou apenas a demanda da Companhia Energética de Alagoas (peça 123, p. 8).

31. Relata a existência de cinco contratos administrativos para o funcionamento do atendimento receptivo, consoante tabela formulada abaixo (peça 123, p. 8-9):

Contrato	Objeto
Contrato 51/2012	Serviço de solução 0800 – Unidade de Resposta Audível – URA, assinado em caráter emergencial, com término da vigência prevista para 10/2/2013.
Contrato 14/2011	Serviços de pesquisa e teleatendimento, celebrado em 15/9/2011 e vigência até 15/9/2013. Atendia três áreas do Ministério da Saúde: CAP/SAA, FNS/MS e SE/CNS. Fornecia apenas mão de obra, teleatendentes – 140 pessoas, correspondendo a setenta postos de atendimento – PA.
Contrato 13/2012	Serviços de telefonia comutada – STFC, na modalidade Discagem Direta Gratuita – DDG. Atendia, além do Disque Saúde 136, a Telelab, Siclom/Siscei, CIEV/SVS, Transplantes, Disk Convênios e SAMU Help Desk.
Contrato 1053/2007	Serviço de telefonia fixa comutada modalidade local
Contrato 25/2011	Telefonia fixa comutada na modalidade longa distância nacional e internacional.

32. Conta que em junho de 2012, encaminhou-se ao SAA/MS por meio da Ouvidoria Geral do SUS termo de referência relativo à contratação de serviço de disponibilização, instalação, adequação, atualização, suporte, treinamento e manutenção continuadas da Unidade de Resposta Audível – URA, para continuidade aos serviços do Disque 136, em substituição ao Contrato 51/2012 (peça 123, p. 9).

33. Ainda, narra que em novembro de 2012 iniciaram-se os procedimentos para a realização de procedimento licitatório para a contratação de empresa especializada na prestação de solução global destinada à implantação e operação do Disque Saúde 136 (peça 123, p. 10).

34. Consigna que o Contrato 14/2011 não tratava de solução global de *call center*, de modo que o Disque 136 funcionava na Unidade II do Ministério da Saúde – MS (peça 123, p. 10).

35. Para a recorrente, os dois procedimentos licitatórios em andamento demonstram que a ação da recorrente resultante na adesão à Ata de Registros de Preços da CEAL mostrou-se benéfica e econômica para a Administração, uma vez que o objetivo do Ministério da Saúde visava ampliar de setenta a novecentos postos de atendimento, quando os estudos nos dois processos administrativos sinalizavam por uma demanda de, no máximo, 350 postos para atender plenamente o serviço do Disque Saúde 136 (peça 123, p. 11).

36. Colaciona dados de janeiro a outubro de 2012, em que foram recebidas 3.042.123 ligações pelo Disque Saúde e apenas 625.188 usuários optaram pela opção falar com o atendente (peça 123, p. 12).

37. Aponta a expectativa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa – SGEP de que o Disque Saúde cresceria muito em razão da implantação de programas do Governo Federal, a exemplo do Mais Médicos, no que defendeu a criação dos novecentos postos. Conta que, na ocasião, a recorrente pugnou pelo exagero na demanda e dimensionou a demanda em torno de 250/300 postos, com base nos estudos dos dois procedimentos licitatórios que estavam em andamento (peça 123, p. 12).

38. Dado o iminente término da vigência do contrato emergencial – Contrato 51/2012, e a

essencialidade do serviço, pondera que o Ministério da Saúde avizinhou a adesão à ata da Ceal como uma hipótese alternativa à possibilidade de se evitar uma terceira contratação emergencial (peça 123, p. 14).

39. Ressalta que ao se comparar o preço da adesão à ata de registro de preços àqueles pesquisados para a contratação da solução global almejada, verifica-se a vantajosidade da contratação, dado que o preço da Ceal era muito inferior ao pesquisado (peça 123, p. 15).

40. Conclui que, contrariamente ao que restou consignado no voto condutor do acórdão recorrido, a área técnica não deixou de considerar as reais necessidades do Ministério da Saúde, tendo sido elaborados dois anexos específicos, com ajustes imprescindíveis à adequação técnica da referida ata às peculiaridades do serviço Disque Saúde 136 (peça 123, p. 16).

41. Destaca que o custo benefício da nova contratação era muito maior, pois, além de facilitar a gestão por tratar-se de um contrato único, atendia aos princípios da economicidade e da eficiência, diminuiu o custo geral de funcionamento e tornou o serviço mais eficiente (peça 123, p. 17-18).

42. Apresenta três quadros resumo acerca das propostas comerciais de empresas do ramo para o serviço de *call center*, CTIS, Central IT e Tellus, para demonstrar a vantajosidade da contratação (peça 123, p. 19).

Argumentos de André Bonifácio de Carvalho (peça 136)

43. Informa que sua responsabilização decorreu da assinatura do contrato sem estudos preliminares que definissem com um mínimo de precisão as reais necessidades do órgão e a melhor forma de atendê-las (peça 136, p. 2).

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).

45. Conclui não lhe competir o processamento e a execução de contratações de serviços por adesão à ata de registro de preços, tampouco a análise da demanda e da vantajosidade dos preços contratados, nem a juntada aos autos de documentação comprobatória das análises técnicas elaboradas (peça 136, p. 9).

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).

50. Relata que em 26/12/2013, encontrava-se em andamento procedimento licitatório para tal contratação, quando a Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/SE/MS aventou a possibilidade de adesão à ata de registro de preços da Ceal em substituição aos serviços contratados emergencialmente por 180 dias. Ante a ausência de tempo hábil para a finalização do processo de contratação e a necessidade de continuidade dos serviços prestados, optou-se pela adesão à Ata 26/2010, conforme Despacho 2/2013 (peça 136, p. 13).

51. Informa a elaboração de cinco termos de referência contendo as adequações sugeridas pelas áreas técnicas do Ministério da Saúde e que a adesão à ata da Ceal é um desdobramento do processo de contratação dos serviços de solução global (peça 136, p. 13-14).

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).

53. Acena ainda que seu ato visava a atender ao Plano Plurianual e à Política do Ministério da Saúde; encontrava-se escorado nos pareceres técnicos do Ministério da Saúde. Acresce que não praticou nenhum ato que se enquadrasse no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 e descreveu as hipóteses normativas constantes do dispositivo legal (peça 136, p. 17).

54. Finaliza e assevera que a coordenação do ato teria sido realizada sem sua participação, e a autorização do pleito não era de sua competência, mas apenas a mera assinatura do trâmite do termo, e que seria inviável a fiscalização e o acompanhamento de todas as etapas de tramitação dos atos praticados, assim como não impossível avocar toda a coordenação (peça 136, p. 18)

55. Colaciona aos autos cópias de diversos documentos, os quais integram a peça 136, para comprovar que a decisão pela adesão à ata encontrava-se fundamentada nas informações pré-existentes no âmbito dos procedimentos das contratações em andamento (peça 136, p. 19-488).

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 PA1 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.

61. Ainda, não há sequer documentos que contenham dados comparativos entre a opção pela adesão da ata, proposta da Call Tecnologia e Serviços Ltda., e as propostas comerciais apresentadas pelas empresas CTIS, Central IT e Tellus (peça 130, p. 165-192), destinadas ao orçamento de referência pesquisado pelo Ministério da Saúde, relativo à licitação em andamento para a contratação dos serviços de solução global de *call center*, (peça 132, p. 276).

62. Diferentemente das informações prestadas pelos recorrentes, não se pode simplesmente calcular os custos unitários dos serviços cotados, eis que as circunstâncias em que os dados foram obtidos mostram-se distintas – orçamentação e contratação. A simples comparação entre preços de serviços, cotados sob circunstâncias diversas, mostra-se frágil, e não evidencia a vantajosidade na contratação por meio da adesão à ata de registro de preço da Ceal.

63. Outrossim, não foram utilizadas outras fontes de pesquisas, como licitações similares, outras atas de registros de preços, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras.

64. Inclusive, veja-se que comparando-se os quantitativos contratados nas duas contratações emergenciais da Comunix, especificados por tipos de serviços e portas, com os quantitativos dos serviços constantes do edital da ata de registro de preços da Ceal, não se mostra possível fazer qualquer análise comparativa para se avaliar a tomada a decisão pela escolha da adesão e se houve vantajosidade econômica.

65. Assim, embora os recorrentes tenham demonstrado a essencialidade do serviço afeto ao Disque Saúde, não restou devidamente comprovado nos autos, por meio de documentação hábil – estudos, memorandos, ofícios – a fundamentação para a adesão à ata da Ceal, na dimensão demandada, tampouco a vantajosidade dos preços contratados.

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).

68. Neste ponto, convém reforçar se tratar de contrato cuja materialidade expressiva alcançava o valor global de R\$ 22.706.244,48, com vigência inicial de 12 meses (TC 009.536/2013-2, peça 32, pp. 9-21). Contratações deste porte requerem um maior grau de detalhamento de informações que lhe concedam suporte.

69. Por consequência, não há como afastar a responsabilidade dos recorrentes, dada a ausência nos autos de estudos consistentes comparativos com outras opções de contratação, sejam os procedimentos licitatórios em trâmite no órgão ou outras atas de registro de preços em trâmite na Administração Pública. Anexar a cópia dos termos de referência das licitações não significa que tais dados tenham sido considerados para efeito de comparação, dada a ausência de documentos que demonstrem o confronto dessas informações.

70. Conforme visto, não se identificou minimamente o levantamento da demanda do órgão para identificação da necessidade e definição de quantitativos a serem solicitados no novo contrato, uma vez que o modelo anterior previa produtos e serviços e o novo modelo previa a

disponibilização de Postos de Atendimento, tendo sido quantificadas 272 unidades sem estudos ou análise balizadora prévia.

71 Consoante pontuado pelo Relator *a quo*, 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).

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.

72.1 Neste sentido, o voto destaca que a contratação de serviços pela Administração, mormente no vultu 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).

72.2 O Relator *a quo* reconhece a fragilidade do planejamento da contratação e acresce que a realização de estudos prévios se presta a “caracterizar, com nível de precisão adequado, o serviço”, evitando o desperdício de dinheiro público, para a elaboração, entre outros documentos, de “orçamento detalhado, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados” (cf. art. 6º, inciso IX, alínea “f”).

73. Quanto às circunstâncias subjetivas suscitadas pelos recorrentes Gilnara Pinto Ferreira e André Bonifácio de Carvalho, veja-se.

74. Quanto à primeira, conforme voto condutor do acórdão recorrido, no que tange ao afastamento da responsabilidade de Marcos José Pereira Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos do Ministério (SAA/SE/MS), veja-se que a participação do agente no episódio restou 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. Não havia nos 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.

75. O mesmo, entretanto, não se pode afirmar em relação à 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 (TC-009.536/2013-2, peça 32, p. 9-21), circunstância que lhe impunha o dever de aferir a exaustão de todo o processo, inclusive das etapas conduzidas pelos setores demandantes dos serviços.

75.1 Ademais, Gilnara Pinto Pereira, Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio do MS, subscritora do contrato firmado com a Call Tecnologia e do Despacho 230/2013, sugeriu à área demandante a avaliação dos serviços contemplados na Ata de Registro de Preços e a decisão, se for o caso, dos serviços e quantitativos que deverão ser contratados (TC-009.536/2013-2, peça 31, p. 49).

75.2 Ora, a própria recorrente, ao solicitar informações, em momento posterior aos trâmites administrativos e orçamentários para a consecução da contratação, demonstra a fragilidade dos



dados em que fora tomada a decisão pela adesão, o que não a impediu de subscrever o contrato com a empresa Call.

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.

76. Demais disso, os recorrentes, Gilnara Pinto Pereira, Maria Angélica Aben-Athar e André Luis Bonifácio de Carvalho, não lograram demonstrar que o planejamento da contratação ocorreu em conformidade com as exigências legais.

77. As responsabilidades encontram-se delineadas pelas condutas descritas ao longo da instrução processual, com a clara delimitação do nexo de causalidade e o resultado (grave infração à norma legal), devidamente caracterizados nos autos.

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.

79. Na ausência de elementos, dados, informações capazes de modificar o entendimento prolatado pelo Tribunal no acórdão recorrido, propõe-se o conhecimento dos recursos para que lhes sejam denegados provimento.

CONCLUSÃO

80. Das razões recursais apresentadas, não há como afastar a responsabilização dos recorrentes, dada a ausência de documentos, estudos, projeto básico, que fundamentassem a escolha do Ministério da Saúde pela adesão à Ata 26/2010, promovida pela Companhia Energética de Alagoas, para a contratação de serviços de *call center*.

81. A ausência de informações mínimas quanto à demanda real do Ministério e a vantajosidade dos valores contratados, impedem a avaliação da conformidade e eficiência da decisão pela adesão à ata em detrimento dos procedimentos licitatórios em andamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Ante o exposto, submete-se à consideração superior o exame dos recursos de reconsideração interpostos por Gilnara Pinto Pereira, Maria Angélica Fernandes Aben-Athar e André Luis Bonifácio de Carvalho, contra o Acórdão 998/2016 – TCU – Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, §2º, do RI/TCU, com a proposta de:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) dar conhecimento aos recorrentes e demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

TCU/Secretaria de Recursos/ 3ª Diretoria, em
28/9/2016.

Siegllinda Cláudia Guerino Loureiro
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 4578-0