

TC 029.060/2010-9

Apenso: TC 013.962/2012-4 - Representação

Tipo: Prestação de Contas, exercício de 2009

Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Órgão Vinculador: Ministério da Saúde

Responsáveis: Dirceu Raposo de Mello (CPF 006.641.228-50), Maria Cecília Martins Brito (CPF 472.350.471-00), Dirceu Brás Aparecido Barbano (CPF 058.918.758-96), José Agenor Álvares da Silva (CPF 130.694.036-20), Agnelo Santos Queiroz Filho (CPF 196.676.555-04).

Procurador ou Advogado: não há

Proposta: proposta de citação

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do exame da resposta à diligência efetuada em processo de prestação de contas anual, exercício de 2009, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), proposta na conclusão da instrução inicial (peça 12, p. 13-15) e autorizada pelo titular desta Unidade Técnica (peça 12, p. 16). A diligência objetivou subsidiar a análise do mérito destas contas.

2. Fruto das análises constantes desta instrução e do relatório de inspeção (peça 82) mencionado no parágrafo 7 a seguir, foram avaliados também os atos de outros responsáveis não arrolados no processo de contas, ou seja, não abarcados pelo art. 10 da Instrução Normativa TCU 57/2008, quais sejam: Wesley José Gadelha Beier (CPF 352.027.181-87), Luzia Cristina Contim (CPF 030.066.818-00), Walmir Gomes de Sousa (CPF 334.034.061-72), Maria Amélia Parente Arena (CPF 090.549.791-00), Márcio Antônio Rodrigues (CPF 431.397.796-15), Maria de Fátima Batista de Lima Carvalho (CPF 199.899.973-49), Neuza Alves de Avelar Costa (CPF 210.058.501-00), Rosenilde Martins Lima Borges (CPF 599.302.761-49), Lorena Cristiane Silva Abdo (CPF 051.459.916-22), F. J. Produções Ltda. (CNPJ 02.036.987/0001-20), B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00) e Unimix Tecnologia Ltda. (CNPJ 37.979.531/0001-88).

HISTÓRICO

3. A instrução inicial (peça 11, p. 41-58; peça 12, p. 1-15), com o objetivo de colher subsídios necessários ao exame de mérito do presente processo de contas, propôs diligência à Anvisa para que apresentasse esclarecimentos e comprovações relacionados às questões elencadas na respectiva proposta de encaminhamento. A agência reguladora foi diligenciada por meio do Ofício 1.998/2011-TCU/SECEX-4, de 19/10/2011 (peça 12, p. 17-20), com fundamento no art. 10, § 1º, e no art. 11, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU.

4. Em seguida, a agência solicitou prorrogação no prazo estabelecido para a resposta à diligência, por meio do Ofício 063/2011-AUDIT/ANVISA, de 8/11/2011 (peça 14, p. 1), prorrogação essa que foi concedida por meio do Ofício 2.339/2011-TCU/SECEX-4, de 14/11/2011 (peça 15, p. 1).

5. A presente instrução visa analisar as informações prestadas por intermédio do Ofício 065/2011-AUDIT/ANVISA, de 21/11/2011 (peça 17, p. 1-23), em resposta à diligência, as quais resultaram em proposta de citação de responsáveis, além de propostas de recomendação, de ciência sobre impropriedades e de determinação.

6. Não obstante o encaminhamento das respostas, entendeu-se como necessária a realização de inspeção nas peças do processo licitatório 25351.508719/2008-09 (Pregão 32/2008 e contratos dele decorrentes) com o objetivo de reunir maiores esclarecimentos às constatações não completamente elucidadas com as respostas apresentadas.

7. Os trabalhos da inspeção foram oficializados pela Portaria de Fiscalização-Secex-4 1.019/2012, de 23/4/2012 (peça 21, p. 1) [alterada pela Portaria de Fiscalização-Secex-4 1.225/2012, de 8/5/2012 (peça 23, p. 1) e pela Portaria de Fiscalização-Secex-4 1.436/2012, de 25/5/2012 (peça 69, p. 1)]. As constatações resultantes da inspeção e presentes no Relatório de Fiscalização (peça 82, p. 1-66) geraram encaminhamento que também propôs audiência e citação de responsáveis.

8. Uma vez que o referido Relatório de Fiscalização propôs a citação de responsável que, atualmente, é governador do Distrito Federal (alínea "e" do item II da proposta de encaminhamento, peça 82, p. 41-42), os autos foram submetidos ao Ministro-Relator, em virtude de ausência de delegação de competência para a prática do ato proposto pelo dirigente desta Unidade Técnica.

9. Conforme se verifica na peça 85 (p. 1), as propostas constantes do Relatório de Fiscalização referente à inspeção mencionada foram autorizadas pelo Ministro-Relator. Diante disso, por meio de ofício, foram ordenadas as referidas audiências e citações dos responsáveis (peças 102-110).

10. Por último, importa destacar que, por ocasião da instrução preliminar (peça 11, p. 41), os gestores abaixo descritos estavam qualificados como responsáveis pela gestão da Unidade Jurisdicionada, conforme os ditames do art. 10 da IN-TCU 57/2008, membros da Diretoria Colegiada da Anvisa: Dirceu Raposo de Mello, Maria Cecília Martins Brito, Dirceu Brás Aparecido Barbano, José Agenor Álvares da Silva e Agnelo Santos Queiroz Filho.

11. Entretanto, em decorrência das constatações resultantes da inspeção efetuada nas peças do Pregão 32/2008, foram chamados para apresentarem suas razões de justificativas ou alegações de defesa os seguintes agentes públicos/empresas: Sr. Wesley José Gadelha Beier, Sra. Luzia Cristina Contim, Sr. Walmir Gomes de Sousa, Sra. Maria Amélia Parente Arena, Sr. Márcio Antônio Rodrigues, Sra. Maria de Fátima Batista de Lima Carvalho, Sra. Neuza Alves de Avelar Costa, Sra. Rosenilde Martins Lima Borges e a empresa F. J. Produções Ltda.

12. Em face disso, optou-se pela não formação de processo apartado tendo em vista que os responsáveis enumerados no parágrafo anterior, mesmo não pertencentes ao rol que trata o art. 10 da IN-TCU 57/2008, estão relacionados às constatações referentes a objeto (Pregão 32/2008) ao qual também foi relacionado responsável integrante da Diretoria Colegiada da agência. Por se tratar de mesmo objeto, realizar a análise das alegações/justificativas dos responsáveis em processos distintos não traria benefícios sob a ótica processual.

EXAME DOS ESCLARECIMENTOS E INFORMAÇÕES PRESTADAS

13. Segue a análise dos elementos carreados aos autos pela agência, por meio do Ofício 065/2011-AUDIT/ANVISA, de 21/11/2011 (peça 17), em resposta aos questionamentos diligenciados por meio do Ofício 1.998/2011 TCU/SECEX-4, de 19/10/11 (peça 12, p. 17-20).

14. **Diligência:** *Ausência de estudos técnicos sobre o risco das alterações pós-registro de medicamentos, disciplinadas pela Instrução Normativa 06/2009.*

15. De acordo com a Controladoria-Geral da União (peça 11, p. 7-17, constatação 4.2.2.4), a área de medicamentos da Anvisa não teria apresentado estudos técnicos que comprovassem a ausência de risco sanitário decorrente da análise de petições pós-registro regulada pela Instrução Normativa Anvisa 06/2009 (IN 06/09), publicada no intuito de agilizar a tramitação desses processos peticionais. Diante de tal constatação, foram solicitadas as seguintes informações, por ocasião da instrução inicial:

a) se a Agência efetuou o levantamento das alterações de pós-registro de maior risco, anuídas pela IN 06/09 e, em caso positivo, qual o resultado desse levantamento;

b) se foram realizadas novas auditorias relacionadas aos medicamentos com alterações anuídas pela IN 06/09, por parte da Gerência-Geral de Medicamentos (GGMED);

c) caso tenham sido identificados problemas nas novas auditorias, se foram adotadas medidas, por parte da Anvisa, para dar publicidade à população.

16. **Manifestação da unidade examinada** (peça 17, p. 1-7, letras a.1, a.2 e a.3): com relação ao primeiro questionamento, a GGMED informou que a Anvisa efetuou levantamento, destinado à realização de auditorias pela Coordenação de Pós-Registro (Copre) no período de julho a outubro de 2009, dos seguintes assuntos relacionados a pós-registro, anuídos pela IN 06/09: alterações de excipientes, de produção, da rota de síntese do fármaco e prazo de validade; e alterações/inclusões de local de fabricação e de fabricante de fármaco.

17. A agência ressaltou que, a fim de decidir quais os assuntos e petições anuídas pela IN 06/09 seriam auditados, a Copre levou em consideração, inicialmente:

a) a categoria do medicamento sobre responsabilidade da Copre (a saber, medicamentos similares, genéricos e específicos);

b) o princípio ativo do medicamento, com prioridade para os medicamentos de janela terapêutica estreita ou antibióticos;

c) a priorização para medicamentos que são fabricados na linha de sólidos e semissólidos (forma farmacêutica: suspensão);

d) o tipo da alteração, considerando a complexidade das provas previstas na legislação vigente para a realização da alteração no medicamento;

e) a quantidade de alterações realizadas no produto, com prioridade para medicamentos que tiveram mais de uma modificação autorizada pela referida IN, tais como a alteração de excipiente ou alteração de produção, alteração/inclusão de fabricante de fármaco ou alteração de local de fabricação.

18. Alegou, ainda, que a Copre realizou auditoria nos expedientes de medicamentos das demais formas farmacêuticas, além de outros assuntos não mencionados na lista anterior. Complementarmente, apresentou dois gráficos detalhando a situação das petições auditadas (peça 17, p. 2-3).

19. No que se refere ao segundo questionamento, a GGMED informou que a auditoria seria um procedimento contínuo implementado na Gerência de Tecnologia Farmacêutica (GTFAR). Também informou que, em 2010 e 2011, as auditorias *in loco* tiveram foco mais amplo, incluindo, além da verificação das petições anuídas pela IN 06/09, outras petições de pós-registro, renovações de registro e petições caracterizadas como extensões de linha.

20. Em resposta à possível adoção de medidas para dar publicidade à população em caso de problemas identificados nas auditorias (terceiro questionamento), a GGMED observou que, quando identificado problema nas auditorias, os auditores dessa gerência seguem um procedimento operacional padrão para auditorias, sendo que as medidas adotadas estariam relacionadas ao tipo de situação identificada, conforme transcrição à peça 17, p. 5-7.

21. Finalizando, mencionou que as ações mais críticas envolvendo medicamentos, por exemplo, o cancelamento de registro ou o indeferimento da petição previamente anuída pela IN-06/09, são publicadas no Diário Oficial da União (DOU).

22. **Análise:** as justificativas apresentadas podem ser acatadas. No entanto, vale observar que, de acordo com o parecer da Controladoria-Geral da União (CGU), havia problema de demanda reprimida no âmbito da GGMED, fato esse que determinou a edição da IN 06/09, e não o risco a que a população poderia estar submetida. Com base em tal constatação, foram feitas recomendações pelo Controle Interno no sentido de que a Anvisa procedesse ao levantamento das alterações de pós-registro de maior risco e de intensificar os trabalhos de auditoria já iniciados, dando aos resultados desses trabalhos a devida publicidade.

23. Com isso, a CGU consignou no Certificado de Auditoria o entendimento que a presente constatação impacta de forma relevante na gestão da agência reguladora, e que há nexo de causalidade com os atos de gestão do Diretor-Presidente da Anvisa (peça 11, p. 30-31), Sr. Dirceu Raposo de Mello.

24. Além disso, conforme anteriormente destacado na análise constante nos parágrafos 8.2.12 e 8.2.13 da instrução inicial (peça 11, p. 52-53), foi identificado, em auditoria operacional desta Corte de Contas (TC 017.238/2006-3), elevado passivo de processos não analisados existente na GGMED e na Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos Medicamentos e Produtos (GGIMP), entre eles processos de alteração pós-registro, situação decorrente da dificuldade das unidades da Anvisa em analisar no prazo regulamentar as petições do setor regulado.

25. Cumpre mencionar, também, que a tomada de medidas para ampliação da capacidade operacional da agência em atender a demanda por inspeções *in loco* foi objeto de recomendação proferida no Acórdão 2.361/2011-TCU-Plenário, referente ao TC 017.238/2006-3. Nesse sentido, a informação consignada pela agência em resposta à diligência, informando que as auditorias *in loco* efetuadas em 2010 e 2011 tiveram foco ampliado, caminha nessa linha.

26. Considerando, portanto, o monitoramento a ser realizado este Tribunal em decorrência da auditoria operacional apreciada por meio do Acórdão 2.361/2011, ocasião em que haverá a verificação das medidas adotadas pela Anvisa em atendimento às recomendações e/ou determinações expedidas pelo TCU, entende-se, por ora, desnecessário tecer proposta de conteúdo similar.

27. Por fim, uma vez que foi salientado que ações mais críticas relacionadas a medicamentos (cancelamento do registro ou indeferimento de petições previamente anuídas pela referida IN) estão sendo publicados no DOU, e tendo em vista as ações informadas pela entidade, no sentido de promover melhorias relacionadas à utilização de sistemas informatizados em outra área de atuação da agência, a saber, no que se refere às Autorizações de Funcionamento de Empresas (conforme informado à peça 17, p. 7-12), mostra-se oportuno que tais ações sejam disponibilizadas também no seu sítio eletrônico, de modo a favorecer o controle social e a transparência, conforme estabelece o art. 3º da Lei 12.527/2011.

28. **Proposta de encaminhamento:** ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo, no julgamento do mérito destas contas, RECOMENDAR à Anvisa que disponibilize, em seu sítio eletrônico, além da publicação em Diário Oficial da União, informações relacionadas às ações críticas que envolvem medicamentos.

29. **Diligência: Deficiências dos controles internos relativos às Autorizações de Funcionamento de Empresa (AFE).**

30. Conforme apontado pelo Controle Interno (peça 11, p. 20-29, constatação 4.2.3.2), verificou-se que o controle das multas aplicadas pela Anvisa ainda seria deficiente, bem como o controle exercido sobre as autorizações vencidas, podendo haver margem para que empresas exerçam suas atividades de forma irregular, sem a devida autorização, com a possibilidade de ocorrência de danos com o potencial de afetar a saúde da população. Diante de tal constatação, fruto da instrução inicial, foram solicitadas à Anvisa as seguintes informações:

a) no exercício de 2009, qual(is) unidade(s) da Anvisa eram responsável(is) pelas atividades relativas às AFE, e qual diretoria (com a identificação do respectivo diretor) detinha a responsabilidade pela supervisão desta(s) unidade(s);

b) se houve levantamento das empresas que exerceram ou exercem suas atividades com AFE vencidas e não renovadas, e o resultado desse levantamento;

c) quais medidas estão sendo implementadas atualmente para tornar públicas as informações relacionadas às AFE;

d) se foi definido o tempo de antecedência com o qual as empresas devam entrar com o pedido de renovação de AFE.

31. **Manifestação da unidade examinada** (peça 17, p. 7-12, letras b.1, b.2, b.3 e b.4): na resposta apresentada para o questionamento relativo às unidades responsáveis pelas AFE (primeiro questionamento), a Anvisa informou que, em 2009, tais atividades eram desempenhadas por duas gerências-gerais distintas. A gestão das AFE para empresas situadas dentro dos recintos alfandegários era realizada pela Gerência-Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (GGPAF), sob supervisão do Diretor José Agenor Álvares da Silva. Já a gestão das AFE para empresas situadas fora dos recintos alfandegários era realizada pela Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos Medicamentos e Produtos (GGIMP), supervisionada pelo Diretor Agnelo Santos Queiroz Filho.

32. No que se refere ao levantamento das empresas que exerceram ou exercem suas atividades com AFE vencidas e não renovadas (segundo questionamento), foi informado que a Gerência de Fiscalização e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos (GFIMP) recebeu por parte da Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GGTIN) relatório, disposto em planilha, contendo as informações cadastrais dessas empresas.

33. Foi mencionado que, de acordo com o Plano de Providências da Anvisa, o número de servidores na área seria insuficiente para o cumprimento total da demanda e que, para a execução do trabalho, foram designados uma servidora, sem dedicação exclusiva para o encargo, e um estagiário para auxiliá-la.

34. O relatório com as informações cadastrais das empresas foi, então, depurado pela Gerência de Gestão da Arrecadação (Gegar), restando 29.317 empresas que teriam exercido irregularmente suas atividades, sem a devida renovação da AFE em qualquer um dos últimos cinco anos, considerando-se o prazo prescricional para a ação fiscalizatória por parte da Anvisa. Com base nesse relatório, teriam sido realizadas 269 autuações de empresas irregulares no ano de 2011, conforme especificado abaixo:

a) 23/03/2011 a 28/04/2011 - autuação de 60 empresas;

b) 05/05/2011 a 29/07/2011 - autuação de 87 empresas;

c) 01/08/2011 a 30/09/2011 - autuação de 98 empresas;

d) 03/10/2011 a 17/10/2011 - autuação de 24 empresas.

35. Foi destacado que processos administrativos decorrentes das autuações seguem o rito estabelecido na Lei 6.437/1977. Com isso, todas as empresas autuadas foram regularmente notificadas, observando-se os prazos processuais e o trâmite do processo administrativo sanitário. Afirmou-se, ainda, que será dado andamento à análise e ao julgamento dos processos, com a expectativa de retomada de novas autuações no ano de 2012.

36. Quanto ao terceiro questionamento, referente às medidas implantadas para tornar públicas as informações relacionadas às AFE, foi dito que a GGIMP estaria promovendo processo constante de melhoria dos sistemas de informação e análise ligados às atividades de AFE, a fim de transformar todos os sistemas de protocolo e análise em sistemas eletrônicos.

37. De acordo com a Anvisa, tal ação eliminaria todos os processos em papel ligados às AFE, possibilitando maior rapidez de análise, ao passo que os novos sistemas eletrônicos construídos na plataforma do Sistema de Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária (Datavisa) contribuiriam para uma maior transparência ao cidadão, facilitando o controle social.

38. Foi relatado que as melhorias começariam a ser implementadas nos sistemas ligados às empresas de menor complexidade, às farmácias e às drogarias, partindo-se posteriormente para as armazenadoras, distribuidoras, transportadoras, exportadoras, importadoras e indústrias. O primeiro produto colocado em funcionamento foi o Sistema de Peticionamento Eletrônico de Autorizações de Funcionamento de Farmácias e Drogarias, colocado em funcionamento pela Resolução da Diretoria Colegiada Anvisa 1/2010 (RDC 1/10), encontrando-se em pleno funcionamento desde então.

39. Segundo a entidade, o sistema de peticionamento implantado permite que toda a documentação de instrução seja encaminhada pelo agente regulado por via eletrônica. Dessa forma, os documentos digitalizados podem ser encaminhados por meio do sítio eletrônico da Anvisa a partir de qualquer região do país, sem a necessidade de remessa dos documentos à sede da agência.

40. A agência alegou que o referido sistema permite, ainda, que eventuais equívocos anteriormente observados por meio do sistema de peticionamento manual (físico) sejam evitados, por exemplo, o impedimento de que renovações de autorização pudessem ser requeridas por estabelecimentos que não dispusessem da AFE, ou o impedimento da geração de expedientes sem o devido pagamento da Taxa de Fiscalização pertinente, impedindo, ainda, que fossem finalizadas as demandas sem que todos os documentos e todas as informações necessárias estivessem incluídos pelo agente regulado.

41. Também foi esclarecido que, com a implantação desse sistema, por meio de consulta a sítio eletrônico específico, a regularidade das autorizações de funcionamento pode ser facilmente verificada pela sociedade. Além disso, informou que os sistemas de peticionamento e protocolos eletrônicos englobarão as Autorizações Especiais (AE) de Farmácias de Manipulação, cuja regulamentação está em estágio final.

42. Por último, referente ao quarto questionamento, ou seja, a definição do tempo de antecedência com o qual as empresas devem entrar com o pedido de renovação de AFE, a Anvisa informou que a GGIMP demandou à GGTIN a inclusão, nas publicações de AFE no Diário Oficial da União, de duas linhas de dados suplementares por autorização publicada, sendo a primeira linha correspondente à data limite para o protocolo do pedido de renovação da referida autorização, o que foi definido como 90 dias antes do vencimento, e a segunda linha correspondente à data em que a referida autorização vencerá. Relata que o objetivo, com isso, é um avanço significativo na

publicidade do tempo de antecedência para as empresas entrarem com o pedido de renovação de Autorização de Funcionamento de Empresa.

43. **Análise:** as justificativas apresentadas podem ser acatadas. Vale destacar o prejuízo que o número insuficiente de servidores pode proporcionar às atividades de emissão de AFE. No entanto, espera-se que as medidas adotadas pela Anvisa no sentido de efetuar tais atividades por meio de sistemas eletrônicos possa, de fato, minimizar os problemas ocasionados pela insuficiência de pessoal, com ganhos, também, no que se refere à transparência e à facilidade no controle social.

44. Conforme o Certificado de Auditoria, a CGU entendeu que a presente constatação impacta de forma relevante na gestão da Anvisa, e que se identifica nexo de causalidade com os atos de gestão dos Diretores supervisores das gerências responsáveis pelas atividades relacionadas às Autorizações de Funcionamento de Empresas (peça 11, p. 30-31), sejam eles o Sr. José Agenor Álvares da Silva, CPF 130.694.036-20, e o Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho, CPF 196.676.555-04, respectivamente, diretores responsáveis pela GGPAF e pela GGIMP.

45. **Proposta de encaminhamento:** em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo, no julgamento do mérito destas contas, DETERMINAR à Anvisa que faça constar, em seu próximo Relatório de Gestão, informações acerca das efetivas providências adotadas pela entidade com relação à autuação de empresas que exerceram ou exercem suas atividades com AFE vencidas e não renovadas.

46. **Diligência:** *Falhas na realização do Pregão 52/2009, registro de preços para aquisição de licenças de uso de softwares da fabricante Oracle.*

47. Segundo o Controle Interno (peça 10, p. 11-19, constatação 3.2.2.1), teriam sido constatadas deficiências no processo de aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação (TI) pela Anvisa, sobretudo em relação ao orçamento elaborado para balizar o julgamento do Pregão Eletrônico SRP 52/2009, o qual não utilizou como base os preços praticados em outros órgãos/entidades da Administração Pública, contendo, com isso, preços superestimados, prejudicando a economicidade da aquisição, uma vez que os preços de alguns itens dessa estimativa de custos estariam acima dos preços registrados para os mesmos produtos em outros pregões realizados pela Administração Pública.

48. Diante dessa situação, foram solicitadas as seguintes informações, por ocasião da instrução inicial:

- a) os responsáveis (nome, CPF, cargo) pela condução do Pregão 52/2009;
- b) os responsáveis pela elaboração da estimativa de preços empregada pela Anvisa no referido certame;
- c) se foram adotadas providências a fim de que a quantidade de processadores utilizada como parâmetro para determinação do número de licenças a serem adquiridas fosse efetivamente utilizada no processamento dos softwares Oracle adquiridos por meio do Pregão 52/2009, conforme previsão constante no Termo de Referência elaborado pela Anvisa e, em caso afirmativo, quais as providências adotadas;
- d) se foram adotadas providências para que o conhecimento sobre a instalação, a configuração e a utilização dos softwares adquiridos por intermédio do Pregão 52/2009 fosse transferido pelas empresas fornecedoras ao corpo técnico funcional da Anvisa e, em caso afirmativo, quais as providências adotadas.

49. Ademais, os dados referentes ao procedimento licitatório em questão são os seguintes:

a) processo: 25351.671309/2009-23. Objeto: Lote 1 - Licença de uso de *softwares* de infraestrutura de banco de dados; Lote 2 - Licença de uso de *softwares* de plataforma SOA;

b) Termo de Referência assinado por Igor Tichetti Kishi, em 14/12/2009. Especificações técnicas dos itens, conforme tabela a seguir:

TABELA 1 – Objetos do Pregão Eletrônico SRP52/2009 Anvisa

| Lote | Item | Qtd | Descrição | Orçamento unitário (R\$) | Garantia |
|------|------|-----|-------------------------------------|--------------------------|----------|
| I | 1.1 | 17P | Enterprise Edition | 180.000,00 | 24 meses |
| | 1.2 | 16P | Real Application Clusters | 88.000,00 | |
| | 1.3 | 24P | Partitioning | 44.000,00 | |
| | 1.4 | 21P | Diagnostics Pack | 19.000,00 | |
| | 1.5 | 21P | Tuning Pack | 19.000,00 | |
| II | 2.1 | 16P | WebLogic Suite | 170.000,00 | |
| | 2.2 | 16P | SOA Suite for Oracle Middleware | 220.000,00 | |
| | 2.3 | 16P | Management Pack for WebLogic Server | 36.000,00 | |
| | 2.4 | 16P | Management Pack Plus for SOA | 57.000,00 | |
| | 2.5 | 20U | Business Process Analysis Suite | 40.000,00 | |

Fonte: Tópico 14 do Termo de Referência do Pregão 52/2009 Anvisa (fls. 205 a 220 do vol. II do Processo 25351.671309/2009-23)

c) encerramento da sessão pública às 14h28min de 30/12/2009. Rosenilde Martins Pereira Lima, pregoeira; Breno Aurélio de Paulo, apoio; e Cíntia Lima Cordeiro, apoio;

d) adjudicação do pregão às 14h32min de 30/12/2009. Rosenilde Martins Pereira Lima. Resultados: Lote 1 - B2BR Business to Business Informática do Brasil S/A; Lote 2 - Unimix Tecnologia Ltda.;

e) homologação do pregão às 14h49min de 30/12/2009. Luzia Cristina Contim;

f) Ata de Registro de Preços 08/2009, de 31/12/2009.

50. **Manifestação da unidade examinada** (peça 17, p. 13-16, letras c.1, c.2, c.3 e c.4): na resposta apresentada para o primeiro questionamento (sobre os responsáveis pela condução do Pregão 52/2009), foram encaminhadas a este Tribunal as seguintes informações: Rosenilde Martins Lima Borges, CPF 599.302.761-49, Analista Administrativo – Pregoeira; Núbia Cristina Pereira Nishioka, CPF 476.044.766-00, Analista Administrativo; Breno Aurélio de Paulo, CPF 339.025.691-15, servidor requisitado; Maria de Fátima de Jesus Batista Naves, CPF 246.298.551-49, Analista Administrativo; e Cíntia Lima Cordeiro, CPF 573.154.851-04, nomeada cargo em comissão – Assistente.

51. No que se refere à elaboração da estimativa de preços (segundo questionamento), a agência indicou como responsável a Sra. Jussara Lopes de Jesus, CPF 968.373.901-63, terceirizada. Informou, também, que os demais encaminhamentos ao setor financeiro da Anvisa teriam sido feitos pela servidora Lorena Cristiane Silva Abdo, CPF 051.459.916-22, Analista Administrativa, Coordenadora de Contratação Pública, à época dos fatos.

52. Em resposta ao terceiro questionamento, relacionado à efetiva utilização dos processadores cuja quantidade foi tida como parâmetro para determinação do número de licenças adquiridas, foi informado que os quantitativos previstos no Termo de Referência do Pregão 52/2009 teriam sido calculados a partir do levantamento dos equipamentos disponíveis para instalação dos softwares licitados e dos requisitos de desempenho/disponibilidade dos serviços prestados pela Anvisa.

53. A agência informou que, quando da realização do processo licitatório, possuía dois servidores SUN do tipo *blade* disponíveis em seu ambiente computacional para instalação dos *softwares*, equipados com quatro processadores *quad-core* de quatro núcleos (totalizando dezesseis núcleos cada). Informou, ainda, que a empresa *Oracle* utilizaria como métrica, para licenciamento dos seus produtos, a seguinte fórmula: “nº de licenças = total de núcleos * 0,5”. Com isso, detalhou a necessidade de aquisição de dezesseis licenças (oito para o servidor ANVSSDF 144 e oito para o servidor ANVSSDF 145).

54. Em resposta ao último questionamento, relacionado às providências adotadas acerca da transferência de conhecimentos ao corpo técnico funcional da Anvisa, foi noticiada que a existência de cláusulas que exigem dos fornecedores o repasse de conhecimento tem sido uma constante nos processos conduzidos pela GGTIN, através de serviços de operação assistida, realização de workshops, treinamentos e entrega de documentação detalhada dos ambientes.

55. **Análise:** as justificativas apresentadas para os questionamentos relacionados à efetiva utilização dos processadores utilizados como parâmetro para o uso de licenças adquiridas (terceiro questionamento) e à transferência de conhecimento ao corpo técnico da Anvisa (quarto questionamento) podem ser acatadas.

56. No que se refere à ausência, no processo 25351.671309/2009-23 (Pregão 52/2009), de pesquisa de preços praticados por outras instituições públicas, descrita pelo Controle Interno, constatou-se que a estimativa de preços – o orçamento – foi baseada somente em cotações fornecidas por quatro empresas privadas, a saber: Unimix Tecnologia Ltda., Casa do Software S.A., En-Sof Consultoria e Informática Ltda. e CTIS Tecnologia S.A.

57. Segundo levantamento da CGU, não foram pesquisados preços registrados em atas de registro de preço de outros órgãos e entidades da Administração contemporâneos ao procedimento licitatório, que continham alguns dos itens constantes do Pregão 52/2009, tais como: Pregão 70/2009, do Tribunal de Contas da União; Pregão 09/2009, do Centro Tecnológico de Informática do Ministério da Saúde; Pregão 136/2009, do Tribunal Superior do Trabalho; e Pregão 21/2009, da Secretaria de Estado da Gestão Administrativa do Estado do Acre (peça 10, p. 14). As atas dos referidos pregões podem ser consultadas no portal Comprasnet.

58. Ressalta-se que a agência tinha conhecimento do Pregão 09/2009 do Ministério da Saúde, uma vez que o tópico 5.4 do Termo de Referência (TR) do Pregão 52/2009 da Anvisa fazia referência ao procedimento licitatório do Ministério da Saúde. Essa observação também foi identificada pelo Controle Interno, conforme Relatório Anual de Contas (peça 10, p. 18).

59. Além disso, a própria Anvisa reconhece a falha, uma vez que alegou que nas futuras aquisições irá “procurar identificar outros contratos, na esfera pública, com objetos semelhantes aos demandados”, conforme consignou à peça 10 (p. 17).

60. Verifica-se, pois, que dispositivos da Lei 8.666/1993 não foram observados, como o art. 15, inc. V, o qual prescreve que as compras, sempre que possível, “deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”, atitude não tomada por ocasião da elaboração do orçamento presente no TR. A possibilidade, prevista no *caput* do referido artigo, mostrou-se efetiva, dado que os quatro pregões mencionados anteriormente eram de período contemporâneo ao da licitação em pauta.

61. Verifica-se, também, que não foi observado outro dispositivo da Lei 8.666/1993, a saber, o art. 43, inc. IV, o qual prevê que devem ser verificadas, nos processos licitatórios, tanto a conformidade da proposta com os requisitos do edital, quanto com “os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os **constantes do sistema de registro de preços**” (grifo nosso).

62. Nesse mesmo sentido, o item 10 do Voto Condutor do Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara (anterior ao procedimento licitatório ora examinado), aponta para o dever do administrador em realizar a estimativa dos preços também no âmbito da Administração Pública para os produtos a serem adquiridos.

63. Ao ignorar a necessidade da realização de pesquisa de mercado que contemplasse tanto os preços praticados no âmbito privado como os praticados no âmbito público, negligenciando assim dispositivos da Lei 8.666/1993, a economicidade da aquisição de bens e serviços de TI, referentes ao Pregão 52/2009, restou prejudicada, uma vez que o pregão foi balizado em TR que continha orçamento com preços acima da média de mercado, elaborado apenas com cotações de empresas privadas e não observando valores constantes de registro de preços de outras instituições públicas.

64. A tabela 2 ilustra como o custo estimado, ou seja, o orçamento de determinados itens do Pregão 52/2009 da Anvisa, presente no tópico 14 do Termo de Referência, encontrava-se acima dos preços pagos por outros órgãos/entidades da Administração Pública pelos mesmos itens. Alguns destes (1.4 e 1.5) apresentavam como custo de referência um valor superior ao dobro do preço registrado em outras licitações públicas, evidenciando que, caso a agência reguladora tivesse utilizado tais valores na formação do custo estimado dos itens a serem licitados, obteria valores mais vantajosos. Salienta-se que alguns dos itens presentes no procedimento licitatório da Anvisa não foram encontrados nesses pregões.

TABELA 2 – Comparação entre o custo estimado pela Anvisa e os preços registrados em outros Pregões que continham os mesmos produtos/serviços

| | | ORÇAMENTO | | PREÇOS REGISTRADOS EM OUTROS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS | | | | | | | |
|------|------|----------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| | | Anvisa ¹ | | Centro Tecnológico de Informática do Ministério da Saúde ¹ | | Tribunal de Contas da União ² | | Tribunal Superior do Trabalho ² | | Secretaria de Estado da Gestão Administrativa – Estado do Acre ² | |
| | | UGASG 253002 | | UGASG 250098 | | UGASG 30001 | | UGASG 80001 | | UGASG 925307 | |
| | | Termo de Referência - Pregão SRP 52/09 | | Pregão 09/09 (20/08/2009) | | Pregão SRP 70/09 (24/11/2009) | | Pregão SRP 136/09 (09/12/2009) | | Pregão SRP 21/09 (12/08/2009) | |
| Lote | Item | Qtd | Custo estimado unitário (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) |
| I | 1.1 | 17P | 180.000,00 | 64P | 101.500,00 ³ | 24P | 116.851,00 ⁹ | 41P | 133.443,00 ¹³ | 20P | 133.589,00 ¹⁶ |
| | 1.2 | 16P | 88.000,00 | 56P | 49.500,00 ⁴ | 16P | 56.579,00 ¹⁰ | | | 20P | 64.703,00 ¹⁷ |
| | 1.3 | 24P | 44.000,00 | 56P | 24.525,00 ⁵ | | | | | 20P | 32.586,00 ¹⁸ |
| | 1.4 | 21P | 19.000,00 | 64P | 9.250,00 ⁶ | 32P | 8.607,00 ¹¹ | 51P | 12.800,00 ¹⁴ | | |
| | 1.5 | 21P | 19.000,00 | 64P | 9.250,00 ⁷ | 32P | 8.607,00 ¹² | 51P | 12.800,00 ¹⁵ | | |
| II | 2.1 | 16P | 170.000,00 | 8P | 95.787,50 ⁸ | | | | | 10P | 127.250,00 ¹⁹ |
| | 2.2 | 16P | 220.000,00 | | | | | | | 4P | 163.391,00 ²⁰ |

Fonte: Termo de Referência do Pregão 52/2009 Anvisa e Comprasnet

Legenda:

³ Item 3 do Pregão 09/09

⁶ Item 5 do Pregão 09/09

⁹ Item 3 do Pregão 70/09

¹² Item 6 do Pregão 70/09

¹⁵ Item 3 do Pregão 136/09

¹⁸ Item 6 do Pregão 21/09

¹ Suporte técnico de 24 meses

⁴ Item 4 do Pregão 09/09

⁷ Item 6 do Pregão 09/09

¹⁰ Item 4 do Pregão 70/09

¹³ Item 1 do Pregão 136/09

¹⁶ Item 3 do Pregão 21/09

¹⁹ Item 30 do Pregão 21/09

² Suporte técnico de 12 meses

⁵ Item 7 do Pregão 09/09

⁸ Item 1 do Pregão 09/09

¹¹ Item 5 do Pregão 70/09

¹⁴ Item 2 do Pregão 136/09

¹⁷ Item 4 do Pregão 21/09

²⁰ Item 44 do Pregão 21/09

65. Embora a agência tenha conseguido, por ocasião da abertura do pregão, obter propostas mais vantajosas se comparadas com o custo estimado de cada item, verifica-se, contudo, que tais valores ainda estavam acima dos preços registrados nos outros pregões apresentados.

66. Como bem pontua o Sumário do Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário, “não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados...”. A seguir, reproduz-se a tabela apresentada pelo Controle Interno (peça 10, p. 14), com pequenas adaptações, no intuito de auxiliar a observação dos preços registrados pela Anvisa e em outros pregões da Administração Pública.

TABELA 3 – Pregões que continham os mesmos produtos/serviços

| PREÇOS REGISTRADOS NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------------------|------|----------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Lote | Item | Anvisa Pregão SRP 52/09 | | CTI – MS Pregão 09/09 | | TCU Pregão SRP 70/09 | | TST Pregão SRP 136/09 | | SEGA/AC Pregão SRP 21/09 | |
| | | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) | Qtd | Valor unitário registrado (R\$) |
| I | 1.1 | 17P | 162.594,73 | 64P | 101.500,00 | 24P | 116.851,00 | 41P | 133.443,00 | 20P | 133.589,00 |
| | 1.2 | 16P | 82.952,46 | 56P | 49.500,00 | 16P | 56.579,00 | | | 20P | 64.703,00 |
| | 1.3 | 24P | 40.838,12 | 56P | 24.525,00 | | | | | 20P | 32.586,00 |
| | 1.4 | 21P | 17.755,70 | 64P | 9.250,00 | 32P | 8.607,00 | 51P | 12.800,00 | | |
| | 1.5 | 21P | 17.755,70 | 64P | 9.250,00 | 32P | 8.607,00 | 51P | 12.800,00 | | |
| II | 2.1 | 16P | 169.428,20 | 8P | 95.787,50 | | | | | 10P | 127.250,00 |
| | 2.2 | 16P | 216.491,59 | | | | | | | 4P | 163.391,00 |
| | 2.3 | 16P | 35.674,00 | | | | | | | | |
| | 2.4 | 16P | 56.476,07 | | | | | | | | |
| | 2.5 | 20U | 39.533,25 | | | | | | | | |

Fonte: Comprasnet

67. Mesmo tendo acesso ao TR do Pregão 09/2009 do Ministério da Saúde, no qual a descrição dos itens mais se assemelha à descrição presente no TR do Pregão 52/2009 da Anvisa, causa estranheza que o custo estimado dos itens do pregão da entidade seja superior ao orçado pelo MS, levando a inferir que tais referências não foram consideradas, como se observa na tabela 4:

TABELA 4 – Diferenças entre o custo estimado dos itens presente nos TR da Anvisa e do MS

| Item | CUSTO ESTIMADO DOS ITENS COINCIDENTES | | | | Diferença a maior do orçamento da Anvisa |
|------|---------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------------|------------------------------------------|
| | Anvisa Pregão SRP 52/09 | | CTI – MS Pregão 09/09 | | |
| | Qtd | Custo estimado unitário (R\$) | Qtd | Custo estimado unitário (R\$) | |
| 1.1 | 17P | 180.000,00 | 64P | 150.179,69 | 19,86% |
| 1.2 | 16P | 88.000,00 | 56P | 72.718,25 | 21,02% |
| 1.3 | 24P | 44.000,00 | 56P | 36.359,25 | 21,01% |
| 1.4 | 21P | 19.000,00 | 64P | 11.066,06 | 71,70% |
| 1.5 | 21P | 19.000,00 | 64P | 11.066,06 | 71,70% |
| 2.1 | 16P | 170.000,00 | 8P | 142.275,39 | 19,49% |

Fonte: Comprasnet

68. Tendo todas essas comparações em conta, ressalta-se que a empresa Business to Business sagrou-se vencedora da licitação para os itens 1.1, 1.2, 1.4 e 1.5, tanto no Pregão 52/2009 quanto no Pregão 09/2009 (itens 3, 4, 5 e 6). Não obstante as diferenças de escala, essa constatação revela como tais itens poderiam ter sido estimados com valores mais vantajosos à Administração Pública.

69. Consequentemente, as compras decorrentes do Contrato 05/2010 (celebrado com a empresa Unimix Tecnologia Ltda., CNPJ 37.979.531/0001-88, em 31/12/2009; Notas Fiscais 2003, de 31/12/2009, e 2036, de 03/02/2010) e dos Contratos 04/2010 e 12/2010 (ambos celebrados com a empresa B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda., CNPJ 01.162.636/0001-00, em 25/01/2010 e 16/03/2010, respectivamente; Notas Fiscais 6728, de 29/01/2010, e 6930, de 24/03/2010) foram efetuadas com preços acima daqueles obtidos em outros pregões.

70. Consoante o já exposto, caso os valores apresentados na tabela 2 tivessem sido utilizados como base para o orçamento presente no TR do Pregão 52/2009, assim como os custos expostos na tabela 4, os preços máximos a serem pagos pela Administração para os itens coincidentes seriam significativamente menores, gerando, em consequência, propostas mais econômicas. A economicidade também poderia ser obtida caso a Anvisa aderisse a uma das atas de registro de preços apresentadas na referida tabela.

71. É oportuno destacar que “a Administração está obrigada a verificar, na ocasião da contratação, se o preço registrado é compatível com os praticados no mercado” (JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contrato Administrativos*, ed. 11, 2005, p. 160). Ou seja, não obstante a homologação de registro de preços com valores acima do mercado, no momento da celebração do contrato o agente público deve novamente verificar a vantajosidade da contratação baseada nesse registro de preços.

72. Fica evidente, portanto, que as falhas na elaboração da estimativa de preços, que não foi fundamentada em preços praticados por outros órgãos públicos (em dissonância ao art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993), conduziram à homologação do Pregão Eletrônico SRP 52/2009-Anvisa com preços acima da média do mercado (em desacordo com o art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/1993), resultando em contratações antieconômicas.

73. Essas falhas, cometidas pela equipe responsável pela pesquisa de mercado e não observadas pelas instâncias superiores responsáveis pelo andamento do procedimento licitatório, mostram-se ainda mais graves tendo em vista que os valores das contratações envolveram o montante de R\$ 13.606.607,89, valor considerável que justifica a expectativa de que o agente público aja com esmero e prudência, procurando atender aos ditames da Lei de Licitações.

74. Sobre esse aspecto cabe importante observação. Em resposta à diligência, a Anvisa apresentou como responsável pela estimativa de preços a terceirizada Jussara Lopes de Jesus (peça 17, p. 13). Por não se tratar de servidora pública, configura-se uma maior importância ao trabalho de supervisão de seus superiores, a ser realizado pelos responsáveis pela Coordenação de Contratação Pública e pela Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira da entidade.

75. Por fim, soma-se o fato de que o Sistema de Registro de Preços permite adesões à sua ata por outros órgãos ou entidades públicos, podendo gerar um efeito cumulativo de contratações com sobrepreço. De mais a mais, as irregularidades identificadas na pesquisa de mercado confrontam reiteradas decisões desta Corte de Contas, tais como o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário (item 9.4.13), o Acórdão 157/2008-TCU-Plenário (item 9.6.1) e o Acórdão 2.406/2006-TCU-Plenário (item 9.5.8).

76. **Efeitos:** Conforme o descrito anteriormente no parágrafo 70, caso a pesquisa de preços que fundamentou o custo estimado dos itens do Pregão 52/2009 – presente no TR – tivesse se baseado em outros pregões, os preços máximos dos itens coincidentes tenderiam a ser menores.

77. Com isso, o procedimento licitatório da Anvisa não atingiu a economicidade almejada pelo espírito da lei de licitações, ou seja, pelo seu fim social, o *ratio legis*. A falha na pesquisa de mercado, desconsiderando os preços constantes de outras licitações correntes à época dos fatos, conduziu a um sobrepreço nos valores posteriormente registrados pela agência reguladora, que, em decorrência da efetivação das aquisições dos *softwares* nas quantidades contratadas, gerou o superfaturamento dos produtos.

78. Como critério para calcular esse sobrepreço, e o decorrente superfaturamento, foram selecionados os itens coincidentes, e multiplicadas suas quantidades adquiridas (conforme os três contratos descritos no parágrafo 69) pelos preços registrados em outros pregões, adotando-se os valores mais elevados encontrados para cada item (no intuito de se atingir uma abordagem mais conservadora, em consonância com o art. 210, § 1º, inc. II, do Regimento Interno do TCU). Na sequência, calculou-se a diferença entre os valores totais encontrados e os valores totais dos itens registrados pelo pregão da Anvisa.

79. Aliado a isso, com o objetivo de manter o viés conservador, optou-se por excluir o item 2.2, uma vez que somente um pregão continha tal produto registrado. Além disso, o Pregão-Anvisa 52/2009 prescrevia o suporte técnico de 24 meses para esse produto, enquanto que o Pregão-SEGA/AC 21/2009 prescrevia o suporte técnico de 12 meses.

80. Assim, observa-se que o sobrepreço dos itens coincidentes gerou um superfaturamento de R\$ 1.750.107,33, conforme ilustra a tabela a seguir:

TABELA 5 – Cálculo do superfaturamento dos itens adquiridos com sobrepreço pela Anvisa com base no Pregão 52/2009

| Lote | Item | Quantidade adquirida | Contrato | Anvisa | | Outros pregões ¹ | | Superfaturamento (R\$) |
|------|------|----------------------|----------------|---------------------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|------------------------|
| | | | | Valor unitário registrado (R\$) | Valor total (R\$) | Valor unitário registrado (R\$) | Valor total (R\$) | |
| I | 1.1 | 13P | 04/2010 B2BR | 162.594,73 | 2.113.731,49 | 133.589,00 | 1.736.657,00 | 377.074,49 |
| I | 1.2 | 16P | 12/2010 B2BR | 82.952,46 | 1.327.239,36 | 64.703,00 | 1.035.248,00 | 291.991,36 |
| I | 1.3 | 24P | 04/2010 B2BR | 40.838,12 | 980.114,88 | 32.586,00 | 782.064,00 | 198.050,88 |
| I | 1.4 | 21P | 04/2010 B2BR | 17.755,70 | 372.869,70 | 12.800,00 | 268.800,00 | 104.069,70 |
| I | 1.5 | 21P | 04/2010 B2BR | 17.755,70 | 372.869,70 | 12.800,00 | 268.800,00 | 104.069,70 |
| II | 2.1 | 16P | 05/2010 Unimix | 169.428,20 | 2.710.851,20 | 127.250,00 | 2.036.000,00 | 674.851,20 |
| | | | | | 7.877.676,33 | | 6.127.569,00 | 1.750.107,33 |

¹ Valores mais elevados de cada item, constantes da tabela 2.

81. É oportuno destacar que os ganhos de escala e os prazos de suporte técnico dos produtos, fatores esses que afetam os preços registrados, merecem ser argumentados por serem relevantes no cálculo do superfaturamento apresentado na tabela anterior.

82. Em primeiro lugar, relativo aos prazos de suporte técnico dos produtos registrados, salienta-se que somente o pregão do Ministério da Saúde contemplou o mesmo período – 24 meses – que o pregão da Anvisa, porém, os valores registrados são inferiores aos valores escolhidos para o cálculo do superfaturamento (tabela 5). Com isso, optou-se por escolher os maiores valores registrados para a mensuração do superfaturamento, mesmo com prazo de suporte técnico de 12

meses, para manter-se o perfil mais conservador do cálculo. Infere-se que, caso fossem escolhidos os valores registrados para os itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 2.1 segundo os preços do Pregão 09/2009 do Ministério da Saúde, o superfaturamento a ser encontrado seria ainda maior.

83. Em segundo lugar, com relação aos ganhos de escala decorrentes das quantidades licitadas nos pregões em pauta, vêm à baila as seguintes considerações:

a) não se identificam possíveis ganhos de escala na comparação entre as quantidades licitadas no pregão da Anvisa e no pregão escolhido (Pregão-SEGA/AC 21/2009) para compor a tabela 5, referente aos itens 1.1 e 1.3, quantidades essas apresentadas na tabela 3 e que se mostram próximas;

b) no que se refere aos itens 1.2, 1.4 e 1.5, mesmo tendo-se optado por valores registrados em pregões cujas quantidades licitadas eram superiores ao pregão da Anvisa, como se visualiza na tabela 3, tal decisão revela-se mais conservadora, por se tratarem de valores mais elevados do que os outros pregões com quantidades mais próximas às do pregão da Anvisa;

c) não se configuram ganhos de escala na comparação entre a quantidade licitada no pregão da Anvisa e no pregão escolhido (Pregão-SEGA/AC 21/2009) para compor a tabela 5, referente ao item 2.1, quantidade essa apresentada na tabela 3 e inferior à do pregão da Anvisa.

84. **Culpabilidade:** consoante o relatado neste tópico (“Falhas na realização do Pregão 52/2009”), identifica-se o nexo de causalidade entre as condutas dos agentes abaixo listados e a irregularidade encontrada, seja ela a realização da pesquisa de mercado – referente ao Pregão Eletrônico SRP 52/2009 Anvisa, para aquisição de *softwares* – que não foi fundamentada nos preços praticados por outros órgãos/entidades da Administração Pública, gerando um orçamento, e consequente registro de preços, dos produtos com sobrepreço, que redundou na contratação e aquisição de produtos em valores acima da média de mercado, caracterizando superfaturamento.

85. Identifica-se, também, o nexo de causalidade entre a conduta das empresas e a caracterização do superfaturamento. A responsabilidade das empresas B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00) e Unimix Tecnologia Ltda. (CNPJ 37.979.531/0001-88) encontra respaldo no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, visto que contribuíram para a efetivação do dano ao erário pelo fornecimento de produtos superfaturados, no montante dos respectivos contratos. A fixação da responsabilidade origina-se pela prática de ato irregular e devem responder todos os que participaram de sua cadeia de execução.

86. Dessa forma, as citadas empresas devem ser responsabilizadas em solidariedade com os agentes públicos pelo débito apurado nestes autos, fruto do fornecimento de *softwares* em valores superiores aos encontrados no mercado, o que configura superfaturamento. Repisa-se que a conduta adotada pela empresa Business to Business, conforme exposto no parágrafo 68, denota claramente a prática do superfaturamento, que decorreu de uma proposta de preço acima dos valores praticados pela mesma empresa em outro procedimento licitatório contemporâneo (Pregão 09/2009-MS). Ademais, no caso da empresa Unimix Tecnologia, que também apresentou proposta com sobrepreço, e cobrou um valor apontado como superfaturado, cabe também a responsabilização solidária.

87. Frisa-se que os agentes citados a seguir não constam do rol de responsáveis, contudo, praticaram condutas comissivas e/ou omissivas em descumprimento à legislação vigente.

88. Sra. Lorena Cristiane Silva Abdo, CPF 051.459.916-22, Analista Administrativo. Conduta: como Coordenadora de Contratação Pública da entidade, com fulcro no art. 28-A, inc. I e II, da Portaria-Anvisa 355/2006, deu andamento ao processo licitatório, deixando de supervisionar a devida e correta realização da pesquisa de mercado (culpa por omissão), que culminou em contratação antieconômica. Consequência: ofensa ao ordenamento jurídico, por contrariar o que

determina o art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 3º, § 2º, inc. IV, do Decreto 3.931/2001 (vigente à época dos fatos), gerando superfaturamento cujas importâncias constam da tabela 6.

89. Sra. Luzia Cristina Contim, CPF 030.066.818-00, Comissionada. Conduta: como Gerente-Geral de Gestão Administrativa e Financeira da entidade, com fulcro no art. 37, inc. I, III e XI, do Regimento Interno da Anvisa (Portaria-Anvisa 354/2006), deixou de supervisionar a devida e correta realização da pesquisa de mercado (culpa por omissão), homologando o procedimento licitatório (culpa contra a legalidade), que culminou em contratação antieconômica. Consequência: ofensa ao ordenamento jurídico, por contrariar o que determina o art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 3º, § 2º, inc. IV, do Decreto 3.931/2001 (vigente à época dos fatos), gerando superfaturamento cujas importâncias constam da tabela 6.

90. Empresa B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda., CNPJ 01.162.636/0001-00. Conduta: como licitante, ofereceu proposta em procedimento licitatório com valores acima da média do mercado, inclusive acima dos próprios valores oferecidos para os mesmos produtos em outro procedimento contemporâneo, que culminou em contratação antieconômica. Consequência: ofensa ao ordenamento jurídico, por contrariar o que determina o art. 3º da Lei 8.666/1993, frustrando a economicidade que deve balizar as aquisições públicas, gerando superfaturamento cujas importâncias constam da tabela 6.

91. Empresa Unimix Tecnologia Ltda., CNPJ 37.979.531/0001-88. Conduta: como licitante, ofereceu proposta em procedimento licitatório com valores acima da média do mercado, que culminou em contratação antieconômica. Consequência: ofensa ao ordenamento jurídico, por contrariar o que determina o art. 3º da Lei 8.666/1993, frustrando a economicidade que deve balizar as aquisições públicas, gerando superfaturamento cujas importâncias constam da tabela 6.

TABELA 6 – Cálculo do superfaturamento dos itens adquiridos com sobrepreço pela Anvisa com base no Pregão 52/2009

| Contrato | Produtos | Responsáveis | Superfaturamento (R\$) |
|-----------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 04/2010 | Lote I – Item 1.1 | Lorena Cristiane Silva Abdo (CPF 051.459.916-22) | 377.074,49 |
| | Lote I – Item 1.3 | | 198.050,88 |
| | Lote I – Item 1.4 | Luzia Cristina Contim (CPF 030.066.818-00) | 104.069,70 |
| | Lote I – Item 1.5 | B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda. (CNPJ 01.162.636/0001-00) | 104.069,70 |
| 12/2010 | Lote I – Item 1.2 | | 291.991,36 |
| Subtotal | | | 1.075.256,13 |
| 05/2010 | Lote II – Item 2.1 | Lorena Cristiane Silva Abdo (CPF 051.459.916-22) Luzia Cristina Contim (CPF 030.066.818-00) Unimix Tecnologia Ltda. (CNPJ 37.979.531/0001-88) | 674.851,20 |
| Subtotal | | | 674.851,20 |
| TOTAL | | | 1.750.107,33 |

92. **Proposta de encaminhamento:** em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que seja promovida a CITAÇÃO solidária da Sra. Luzia Cristina Contim, da Sra. Lorena Cristiane Silva Abdo, da empresa B2BR - Business to Business Informática

do Brasil Ltda. e da empresa Unimix Tecnologia Ltda., conforme descrição exposta no parágrafo 171 desta instrução.

93. **Diligência: Falhas na realização do Pregão 32/2008, cujo objeto foi a contratação dos serviços de organização de eventos e serviços correlacionados.**

94. Segundo a CGU, as constatações 3.2.1.2 (peça 8, p. 27; peça 9, p. 5-21) e 3.2.1.3 (peça 9, p. 21-22; peça 10, p. 1-3) referem-se ao Pregão Eletrônico SRP 32/2008-Anvisa e os contratos dele decorrentes, o qual foi objeto de inspeção realizada por este Tribunal com o objetivo de reunir maiores esclarecimentos, a despeito das respostas apresentadas pela agência reguladora à presente diligência.

95. A análise das falhas apontadas pelo Controle Interno, e das demais constatadas por ocasião da inspeção, está presente no Relatório de Fiscalização resultante dos trabalhos realizados, e contém propostas de audiência e citação de responsáveis (peça 82, p. 34-46), consoante o exposto nos parágrafos 6 e 7 desta instrução.

96. **Diligência: Falhas na realização do Pregão 14/2009, cujo objeto foi a prestação de serviços de administração de banco de dados e a prestação de serviço de atendimento a microinformática – Help Desk.**

97. Segundo o Controle Interno (peça 10, p. 4-11, constatação 3.2.1.5), teriam sido constatadas falhas na elaboração do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 14/2009-Anvisa, especificamente quanto ao item II (prestação de serviço de atendimento a microinformática *help desk*) do certame, para o qual foram estimadas, para formação do preço global, quantidades de atendimentos de suporte técnico que estariam incoerentes com as quantidades efetivamente contratadas pela entidade.

98. Conforme se depreende do Relatório de Auditoria, a quantidade de suportes técnicos “*help desk*” de 1º nível, de menor complexidade, foram subestimados no Termo de Referência, enquanto que os de 2º nível, mais complexos, foram superestimados, em uma proporção de 25% e 75%, respectivamente. Com isso, no momento da apresentação das propostas, o critério da menor proposta teria se mostrado indevido e desvantajoso para a Administração.

99. Além disso, foi relatado que, embora a agência afirmasse realizar com os usuários verificações, por amostragem, sobre os serviços prestados pela contratada, a Anvisa não possuía mecanismos de controle capazes de garantir que a quantidade total de atendimentos presentes nos relatórios de produção apresentados estivesse coerente com a quantidade real de atendimentos realizados e finalizados.

100. Diante dessa situação, diligenciou-se à Anvisa o seguinte:

a) os responsáveis (nome, CPF, cargo) pela condução do Pregão Eletrônico 14/2009, bem como dos responsáveis pela elaboração do Termo de Referência e pela estimativa de preços utilizados;

b) se foram implementadas medidas, por parte da Anvisa, a fim de promover a criação de controles internos que permitam acompanhar com fidedignidade os atendimentos de *help desk* prestados pela empresa contratada e, em caso positivo, quais foram as medidas implementadas.

101. **Manifestação da unidade examinada** (peça 17, p. 17-18, letras e.1 e e.2): foi informado que os responsáveis pela condução do citado pregão teriam sido Márcio José Sousa Paes, CPF 827.368.041-04, Analista Administrativo – Pregoeiro, juntamente com a equipe de apoio,

composta pelos servidores: Rosenilde Martins Lima Borges, CPF 599.302.761-49, Analista Administrativo; Breno Aurélio de Paulo, CPF 339.025.691-15, requisitado; Cristiano Soares Fernandes, CPF 019.107.964-25, Analista Administrativo; e por Cíntia Lima Cordeiro, CPF 573.154.851-04, comissionada – Assistente.

102. A pesquisa de preço teria sido realizada pelo servidor Marcelo Campos Ávila, CPF 003.410.901-31, Técnico Administrativo, e por Cíntia Lima Cordeiro, CPF 573.154.851-04, comissionada – Assistente. Já o Termo de Referência teria sido confeccionado pelo servidor Igor Ticchetti Kishi, CPF 768.747.881-91, Analista Administrativo.

103. Em relação às medidas implementadas pela Anvisa a fim de promover a criação de controles internos para acompanhamento dos atendimentos de *help desk* prestados pela empresa contratada (segundo questionamento), foi informado pela Anvisa que, seguindo orientação da Controladoria-Geral da União, realizou-se o Pregão Eletrônico 11/2011-Anvisa, em 14/7/2011, com os objetivos de substituir o contrato realizado com base no Pregão 14/2009 e de aprimorar as cláusulas contratuais.

104. O objeto do Pregão 11/2011 foi a prestação de serviço de atendimento à microinformática nas modalidades remota e presencial, na sede da Anvisa (Distrito Federal) e em seus demais pontos de presença, vencido pela empresa CPM Braxis.

105. A agência reguladora também informou que utilizou forma de contratação diversa da anterior, não efetuando mais a remuneração por atendimento realizado. Teria sido estipulada remuneração por valores fixos, calculados com base em dados históricos, e, eventualmente, descontados os valores de glosas decorrentes do não cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos.

106. Destacou que, ainda seguindo orientações da CGU, foram estabelecidos critérios de acompanhamento contratual, por meio de consulta a dados estatísticos sobre os processos de atendimento.

107. Por último, informou que mensalmente são apresentados os seguintes documentos: relatórios de controle dos níveis de serviço, pontos de melhoria, ações relevantes e ocorrências/indisponibilidades no mês. Informou, também, que estaria sendo utilizada ferramenta informatizada que alerta os gestores do contrato, por e-mail, as possíveis violações dos *Service Level Agreement* (espécie de contrato entre um fornecedor de TI e um cliente, especificando, em termos mensuráveis, quais serviços o fornecedor irá prestar), e que solicita ao usuário avaliação do atendimento tão logo o chamado tenha sido finalizado.

108. **Análise:** a entidade mencionou a realização de novo procedimento licitatório (Pregão 11/2011), com base nas orientações da CGU, visando substituir o contrato ora existente referente à prestação de serviço de *help desk*, e objetivando definir novos critérios de remuneração e de acompanhamento da gestão contratual.

109. Vale ressaltar que o Pregão 11/2011 foi alvo de representação no TCU por uma das empresas licitantes (TC 019.772/2011-4), sendo que não foram alegadas pela representante quaisquer falhas relacionadas à estipulação das classes ou às estimativas de serviços e custos para os atendimentos. Conforme o Acórdão 6.463/2011-TCU-1ª Câmara, os questionamentos foram considerados parcialmente procedentes, contudo, sem prejuízo ao regular prosseguimento do certame.

110. No relatório precedente ao referido acórdão, foi dito que não houve restrição à competitividade, visto que seis empresas disputaram os lances, o que denota a efetiva concorrência havida no certame. Além disso, constatou-se que foi selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, 25% inferior ao valor do atual contrato.

111. Tendo em vista as medidas informadas pela agência no sentido de promover a criação de controles internos que permitam acompanhar com fidedignidade os atendimentos de *help desk* prestados pela empresa contratada e, diante do que foi apontado por meio do Acórdão 6.463/2011, espera-se que as melhorias implementadas venham a contribuir para a regular prestação dos serviços contratados.

112. No que se refere à inadequação dos parâmetros utilizados para o cálculo do valor global do Pregão 14/2009, consoante mencionado na instrução preliminar (peça 12, p. 6-9), houve falhas que, segundo o Controle Interno, prejudicaram a competitividade do processo licitatório, uma vez que as estimativas das quantidades de atendimentos de cada subitem do item II, presentes no TR, se mostraram incoerentes com a realidade da demanda contratada.

113. A entidade alegou que a estimativa de atendimentos teria sido feita levando em consideração os serviços anteriormente prestados pela empresa Politec, substituída pela empresa Algar no novo contrato decorrente do Pregão 14/2009, ou seja, na situação anterior ao Contrato 48/2009, a maioria dos atendimentos (75%) se referia a atendimentos presenciais ou de 2º nível, sendo que os atendimentos remotos, ou de 1º nível, corresponderiam a 25% do total de atendimentos. Afirmou, portanto, que o TR em questão foi elaborado considerando esse padrão.

114. Alegou, também, que uma das empresas a oferecer proposta não estaria habilitada para a prestação do serviço, frente à complexidade e capilaridade do ambiente computacional da agência, bem como não seria possível garantir que qualquer outra empresa atingiria o percentual de atendimentos de 1º nível atingido pela vencedora nos primeiros meses de serviço.

115. Assim, verifica-se que as falhas na elaboração de estimativa de preços constante no Termo de Referência do certame que deu origem ao Contrato 48/2009, que vigorou por dois anos (29/7/2009 a 28/7/2011), ocorreu em virtude de equívocos no dimensionamento da proporção dos tipos de atendimentos prestados, o qual foi feito com base em situação anterior às inovações das práticas de mercado alegadas pela entidade. Vale ressaltar a inadequação dos parâmetros utilizados para o cálculo do valor global no Pregão 14/2009, vez que a estimativa de quantidades de atendimento de cada nível foi baseada em contrato medido por homem-hora, critério diferente do utilizado no novo contrato (Contrato 48/2009).

116. A esse respeito, tem-se que a boa prestação do serviço não elidiu o fato de o processo licitatório apresentar falhas em sua essência, não podendo servir de justificativa para a convalidação do ato administrativo falho.

117. Em que pese não restar comprovado que as falhas no dimensionamento dos serviços referentes ao item II do Pregão Eletrônico 14/2009-Anvisa ocorreram em virtude de má-fé e, levando-se em conta as medidas corretivas já adotadas pela entidade em decorrência das orientações do Controle Interno, bem como o contexto em que foi exarado o Acórdão 6.463/2011-TCU-1ª Câmara, consideram-se acatadas as justificativas, em especial, pelo fato de que a entidade utilizou critérios para obtenção das estimativas de demanda, conforme o exposto no parágrafo 113. Mesmo frente à ponderação de que a estimativa realizada não foi suficientemente adequada, na forma que discorrem os dispositivos da Lei 8.666/1993 (art. 15, § 7º, inc. II) e da IN-MP 2/2008 (art. 15, inc. V; o art. 16, inc. III), mostra-se mais subjetiva que objetiva essa análise. Resta, pois, serem instituídas ferramentas mais eficazes para a projeção da demanda – e para o respectivo controle – de serviços contratados pela entidade.

118. **Proposta de encaminhamento:** ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo, no julgamento do mérito destas contas, RECOMENDAR à Anvisa que aprimore seus métodos para a quantificação da real necessidade de serviços a serem contratados, bem como estabeleça ferramentas de controle para identificar as discrepâncias entre o estimado e o realizado, a fim de que possam ser tomadas atitudes corretivas tempestivamente.

119. **Diligência:** *Falhas na realização do certame do Pregão 31/2008 e na execução do Contrato 10/2009, que tiveram por objeto o preenchimento, com pessoal terceirizado, em Brasília, de postos de secretários, de assistentes administrativos, de técnicos em arquivos e técnicos em organização de eventos.*

120. Referente ao Contrato 10/2009 (Pregão 31/2008; processo 253516.026261/2010-44), o Controle Interno identificou (peça 8, p. 13-20, constatação 3.1.1.1) que, dos 85 secretários de nível superior contratados pela Anvisa, 65 desempenhavam atividades de nível médio, gerando um custo maior do que o necessário. A causa para tal ocorrência seria o planejamento deficiente realizado pela área técnica para elaborar o Termo de Referência (TR), bem como o controle frágil executado pela área de compras da agência.

121. Nesse sentido, o relatório de contas destaca que o TR preparado pela Gerência-Geral de Gestão de Recursos Humanos (GGGRH) e anexado ao processo do Pregão 31/2008 não apresentava a metodologia utilizada para a definição da quantidade de postos de trabalho. Além disso, concluiu como inadequada a exigência de nível superior para as tarefas de secretário especificadas no TR, uma vez que as atribuições descritas estão mais afetas às de Técnico em Secretariado (nível médio).

122. Em diligência, conforme instrução inicial, considerando as falhas constatadas, foram solicitadas as seguintes informações à agência:

a) os responsáveis (nome, CPF, cargo) pela elaboração do termo de referência que subsidiou a posterior celebração do Contrato 10/2009 com a empresa Higiterc Higienização e Terceirização Ltda.;

b) quais as medidas estão sendo adotadas para substituição de terceirizados por servidores públicos na realização de atividades de apoio administrativo (em cumprimento ao que estabeleceu o Termo de Ajustamento de Conduta, firmado com o Ministério Público do Trabalho, e o Acórdão 2.681/2011-Plenário).

123. **Manifestação da unidade examinada** (peça 17, p. 18-21, letras f.1 e f.2): foram apresentados como responsáveis pela elaboração do Termo de Referência que subsidiou a posterior celebração do Contrato 10/2009 com a empresa Higiterc Higienização e Terceirização Ltda.: Lúcia de Fátima Teixeira Masson, CPF 285.003.421-53, Técnico de Nível Superior e Dirceu Raposo de Mello, CPF 006.641.228-50, Diretor-Presidente da Agência, à época dos fatos.

124. Em relação às medidas adotadas para substituição de terceirizados que executam atividades de apoio administrativo por servidores públicos, foi apontado que, a partir da publicação da Lei 10.871/2004, tornou-se possível estruturar, com servidores públicos federais de níveis médio e superior, a força de trabalho das unidades organizacionais da agência localizadas em Brasília.

125. A referida lei criou as carreiras e organizou os cargos das agências reguladoras, destinando um quadro de cargos efetivos à Anvisa, cujo primeiro concurso público foi realizado em 2004, resultando em 667 servidores de nível superior empossados até 2007 (cargos de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária e de Analista Administrativo).

126. Em setembro de 2006, a Anvisa firmou Termo de Conciliação Judicial (TCJ) com o Ministério Público do Trabalho, por meio do qual se comprometeu a realizar concursos públicos para vários cargos, com especificação do quantitativo de vagas por cargo e da previsão de data para nomeação, posse e exercício dos candidatos aprovados.

127. Em 2007 houve a realização de concurso público para provimento de cem vagas do cargo de Técnico Administrativo e, na mesma proporção, foram extintos cem postos de trabalho de serviços terceirizados, fato este que teria permitido o cumprimento da 1ª etapa do TCJ.

128. Por meio da Lei 12.094/2009, a Anvisa foi contemplada com a criação de mais cinquenta vagas do cargo de Técnico Administrativo, atingindo o quantitativo de 150 cargos. Com isso, em março de 2010, foi realizado concurso público para provimento de 92 vagas do cargo de Técnico Administrativo (cinquenta referente às novas vagas criadas e 42 para vagas que se referiam à reposição de servidores que solicitaram exoneração e/ou vacância), que resultou na nomeação de 92 candidatos aprovados, possibilitando somente em 2010 cumprir, em parte, a segunda etapa do TCJ.

129. Em adição, informou que, atualmente, a agência conta com 230 profissionais terceirizados, sendo 218 lotados em Brasília, oito em São Paulo e quatro no Rio de Janeiro.

130. Também foi mencionado que o Ministério Público do Trabalho está analisando a proposta para que os serviços de Técnico em Secretariado e Secretariado Executivo continuem a ser terceirizados. Segundo a agência, caso isso seja autorizado, e considerando os dois projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional propondo a criação de mais 143 cargos de Técnico Administrativo, poderiam ser extintos todos os postos de serviços terceirizados de Assistente Administrativo.

131. Destacou que a dificuldade para cumprir o TCJ reside na ausência de competência da agência para criar cargos públicos. Além disso, informou que já cientificou o Ministério do Planejamento quanto à possível aposentadoria de 701 servidores integrantes do quadro específico nos próximos cinco anos (peça 17, p. 20).

132. Por último, expôs que, conforme a Lei 10.871/2004, estão disponíveis 247 vagas para fins de provimento por meio de concurso público, contudo ainda não havia sido dada autorização pelo Ministério do Planejamento para provimento dessas vagas remanescentes, a despeito das reiteradas solicitações.

133. **Análise:** consoante análise presente no parágrafo 8.8 da instrução inicial (peça 12, p. 10-12), no que se refere ao Contrato 10/2009 celebrado com a empresa Higiterc, verificou-se que houve falhas na elaboração do Termo de Referência que contribuíram para a irregular atribuição de atividades de nível médio a postos de nível superior.

134. A esse respeito, a própria agência reconhece incorreções, uma vez que, em resposta ao controle interno (peça 8, p. 16), informou que “as atribuições de Secretária-Executiva que integram o Termo de Referência (...) foram corrigidas de forma a serem descritas de acordo com a Lei 7.377, de 30 de setembro de 1985 (...)”.

135. A CGU concluiu que, de acordo com as funções descritas para secretários executivos na Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato das Secretárias e dos Secretários do Distrito Federal, as atividades que distinguiriam esses profissionais dos técnicos em secretariado não estariam relacionadas no Termo de Referência, com exceção das atribuições 12 e 13, consideradas genéricas. Não seria, portanto, razoável utilizar esses dois itens para justificar a necessidade de nível superior para os secretários terceirizados.

136. Impõe-se realçar que, para o Controle Interno, acerca do planejamento da contratação, seria adequada a utilização de experiências anteriores como justificativa para as exigências de quantidade e qualificação para as funções, mas com a ressalva de que as explicações deveriam constar do processo.

137. Em resumo, as possíveis causas apontadas para o problema relatado resultaram de falhas na elaboração do TR e no controle do processo de contratação de serviços. Posto isso, entende-se que as recomendações emitidas pela CGU (peça 8, p. 20) devem ser mantidas.

138. Por outro lado, considerando que o Termo de Referência preparado pela GGGRH como base para o Pregão 31/2008 não apresentava a metodologia utilizada para a definição da quantidade

de postos de trabalho e para a definição das qualificações mínimas necessárias para preenchê-los, torna-se necessário dar ciência à agência reguladora de presente impropriedade.

139. No que se refere ao problema relacionado à lacuna de pessoal e às questões referentes à ocupação ou não de cargos por meio de concurso público envolvendo o Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e considerando a possível realização de monitoramento por parte deste Tribunal em decorrência do Acórdão 2.681/2011-TCU-Plenário, por meio do qual foi emitido alerta aos órgãos e entidades jurisdicionados de que o ato omissivo ou comissivo que contribua para que o processo de substituição de terceirizados irregulares não se conclua até o prazo de 31/12/2012 poderá ensejar a responsabilização do agente público responsável, entende-se desnecessário tecer proposta sobre o assunto.

140. **Proposta de encaminhamento:** em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo, no julgamento do mérito destas contas, dar CIÊNCIA à Anvisa sobre a seguinte impropriedade: o Termo de Referência que fundamentou o Pregão 31/2008 não apresentava a metodologia utilizada para a definição da quantidade de postos de trabalho e para a definição das qualificações mínimas necessárias para preenchê-los, o que afronta o disposto no art. 15, § 7º, inc. II, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 15, inc. V, e o art. 16, inc. III, ambos da IN-MP 2/2008.

141. **Diligência:** *Ausência do Princípio da Impessoalidade na denominação das Diretorias da Anvisa.*

142. A CGU constatou (peça 11, p. 5-6, constatação 4.2.2.3) que as diretorias da Anvisa não estariam formalmente definidas em seu Regimento Interno e que, além disso, receberiam os nomes de seus diretores em vez de denominações relacionadas às matérias por elas tratadas, sendo, inclusive, conhecidas pelas iniciais dos nomes dos respectivos diretores, em afronta ao princípio da impessoalidade.

143. Diante dessa situação, a agência reguladora foi diligenciada para informar quais providências foram adotadas para atribuição às diretorias de nomes e competências relacionados às matérias tratadas pelas suas respectivas unidades supervisionadas, em conformidade com a recomendação resultante da constatação acima descrita.

144. **Manifestação da unidade examinada** (peça 17, p. 21-23): em resposta, foi informado que a Diretoria Colegiada (Dicol) da agência reguladora, juntamente com a Assessoria de Planejamento (Aplan), estaria envidando esforços para a aprovação do Planejamento Estratégico da entidade, o qual contempla a atribuição de nomes e competências às diretorias, consoante as matérias tratadas em suas unidades sob supervisão.

145. Destacou que, em agosto de 2010, havia a previsão de que o ajuste da estrutura organizacional ocorreria em 12 meses, entretanto, perante as alterações ocorridas na composição da Dicol em 2011, que conduziram a estudos mais aprofundados da cadeia de valor da Anvisa buscando também a definição de indicadores estratégicos, a expectativa para a conclusão dos trabalhos relacionados ao Planejamento Estratégico foi estendida para o ano de 2012.

146. **Análise:** as justificativas apresentadas podem ser acatadas, dado que a Portaria-Anvisa 422, de 16 de março de 2012, alterou o art. 4º, inc. III, do Regimento Interno da agência (Portaria-Anvisa 354, de 11 de agosto de 2006), passando a designar as diretorias segundo a nomenclatura a seguir: Diretoria de Gestão Institucional; Diretoria de Regulação Sanitária; Diretoria de Coordenação e Articulação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; Diretoria de Autorização e Registro Sanitários; e Diretoria de Controle e Monitoramento Sanitário.

147. Além disso, as Portarias-Anvisa 497 e 498, ambas de 29 de março de 2012, definiram, respectivamente, quais unidades da estrutura organizacional são supervisionadas pelos diretores da Diretoria Colegiada, e quais diretores são responsáveis pelas diretorias descritas no Regimento Interno em vigor. Considera-se, portanto, a recomendação atendida.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

148. Segue a análise de elementos presentes nos autos do processo de contas que merecem destaque em face do entendimento de sua relevância.

149. **Rol de Responsáveis:** referente à tabela contendo o Rol de Responsáveis, apresentada no parágrafo 1.1 da instrução inicial (peça 11, p. 41), de acordo com o art. 10 da IN-TCU 57/2008, registra-se a necessidade da correção do período de gestão da Sra. Maria Cecília Martins Brito, CPF 472.350.471-00. Na tabela apresentada, somente consta o período como Membro da Diretoria (Diretora-Presidente Substituta), em 01/01/2009. Contudo, a Sra. Maria Cecília assumiu o cargo de Membro da Diretoria também no período de 26/3/2009 a 31/12/2009.

150. **Constituição do processo de contas:** o posicionamento do Controle Interno, segundo o qual a constituição das contas relativas ao exercício de 2009 contempla as peças e conteúdos exigidos pela IN-TCU 57/2008 (peça 7, p. 66), foi mantido por ocasião da instrução inicial, conforme especificado no seu parágrafo 5.1 (peça 11, p. 45), concluindo não ser necessária a proposição de determinações relacionadas à organização e à apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas.

151. **Avaliação do desempenho da gestão:** o Relatório de Auditoria Anual de Contas 244026 indica a existência de “deficiências na definição e utilização de indicadores para o monitoramento e a avaliação da execução” do Programa 1289 – Vigilância e Prevenção dos Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços (peça 7, p. 74, constatação 1.1.1.1) sob responsabilidade da Anvisa, expedindo, com isso, duas recomendações.

152. A avaliação do cumprimento das metas previstas para os quatro indicadores estabelecidos para o Programa, como descrito nos parágrafos 6.16 a 6.18 da instrução inicial (peça 11, p. 48), considerou que as recomendações enumeradas pela CGU são suficientes, não sendo necessária a proposição de determinações.

153. Além do exposto, é relevante assinalar que o Relatório de Auditoria Anual de Contas 244026 também apontou que o produto – ou seja, a meta física – da Ação Orçamentária 20AB (Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária) é mensurado de maneira frágil, não representando o real atendimento dos objetivos da referida ação (peça 7, p. 67, tópico 4.1).

154. O cálculo do alcance dessa meta física, definida como a “quantidade total de população coberta”, está relacionado à execução financeira dos recursos disponibilizados. Como as transferências, aos demais entes da federação, são efetuadas de maneira regular na modalidade fundo a fundo, a Anvisa considerou que o nível de alcance da meta física é vinculado ao volume de recursos transferidos, desconsiderando a forma como foram aplicados tais recursos.

155. No Relatório de Auditoria Anual de Contas, no tópico relacionado à Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno (peça 7, p. 68-70, tópico 4.3), há o registro de que a carência de um acompanhamento sistemático da aplicação de tais recursos é decorrente da falta de informações, refletindo deficiências nos procedimentos de controle interno referentes à Ação 20AB. Essa observação é reforçada no Parecer do Dirigente de Controle Externo (peça 11, p. 34, tópico 5).

156. Ademais, observa-se que o Relatório de Gestão, apresentado pela Anvisa, não faz menção aos mecanismos de acompanhamento das ações de vigilância sanitária, atribuição prevista em seu Regimento Interno (art. 33, inc. VI, Portaria-Anvisa 354/2006), dificultando a análise a respeito da implementação das ações enunciadas.

157. Ante o exposto, uma vez que a Ação 20AB foi mantida no Plano Plurianual 2012-2015 (integrante da Iniciativa 02QE do Objetivo 0714 do Programa 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde), aprovado pela Lei 12.593/2012, e, em complemento à análise destacada nos parágrafos 6.3 a 6.8 da instrução inicial (peça 11, p. 46-47), **propõe-se, quando do julgamento do mérito destas contas, RECOMENDAR** à Anvisa que aprimore os mecanismos de acompanhamento da aplicação dos recursos da Ação 20AB.

158. Além disso, **propõe-se, no julgamento do mérito, DETERMINAR** à Anvisa que faça constar, em seu próximo Relatório de Gestão, a análise crítica da aplicação dos recursos da Ação 20AB, contemplando informações sobre o alcance dos resultados (e respectivas causas e consequências desses resultados), de forma mais qualitativa, e não apenas sob a ótica da execução financeira.

159. **Falhas nos controles de aceitação de justificativas e ausência de planejamento prévio das viagens:** como se verifica na constatação 2.1.1.1 (peça 8, p. 6-13), o Controle Interno ressaltou a necessidade de maior detalhamento nas justificativas apresentadas nos Processos de Concessão de Diárias (PCD); identificou a pendência de comprovação de alterações no Sistema de Passagens e Diárias (Sipad) que busquem tornar mais transparente e objetiva a análise do ordenador de despesas; e apontou a carência de um planejamento estratégico de viagens a serem realizadas.

160. A constatação foi analisada na instrução inicial (peça 11, p. 50-51, parágrafo 8.1), onde foram consideradas pertinentes e suficientes as recomendações da CGU à Anvisa (peça 8, p. 13).

161. Consoante o exposto, **propõe-se, no julgamento do mérito destas contas, dar CIÊNCIA** à Anvisa acerca da necessidade de adoção de procedimentos com vistas ao atendimento das recomendações da CGU relativas à emissão de passagens sem a antecedência mínima de dez dias, o que está em desacordo ao preceituado no art. 2º, inc. I, da Portaria-MP 98/2003.

CONCLUSÃO

162. Como descreve esta instrução, alguns fatos foram devidamente esclarecidos pela entidade, a partir das respostas apresentadas em atendimento à diligência encaminhada à Anvisa por meio do Ofício 1998/2011-TCU/SECEX-4, de 19/10/2011 (peça 12, p. 17-20).

163. No entanto, alguns fatos ensejam a apresentação de alegações de defesa por parte dos responsáveis, referente à constatação 3.2.2.1 do Relatório de Auditoria 244026.

164. Nesse mesmo sentido, a análise das constatações 3.2.1.2 e 3.2.1.3, referentes ao Pregão 32/2008 (contratação de serviços de organização de eventos), presente em relatório resultante de inspeção (peça 82), também ensejou a apresentação de alegações de defesa e de razões de justificativa por parte dos responsáveis.

165. De mais a mais, entende-se como oportuno, **no momento da proposta de mérito do presente processo de contas, determinar** à Anvisa que:

a) informe, em seu próximo Relatório de Gestão, as efetivas providências adotadas pela agência reguladora com relação à autuação de empresas que exerceram ou exercem suas atividades com AFE vencidas e não renovadas, no intuito de evitar as falhas identificadas pelo Controle Interno, referentes à constatação 4.2.3.2 (parágrafo 45 desta instrução);

b) presente, em seu próximo Relatório de Gestão, análise crítica da aplicação dos recursos da Ação 20AB, contemplando informações sobre o alcance dos resultados (e respectivas causas e consequências desses resultados), de forma mais qualitativa, e não apenas sob a ótica da execução financeira.

166. Também por ocasião da proposta de mérito, conclui-se apropriado, no que se refere às constatações 2.1.1.1 e 3.1.1.1, dar ciência à Anvisa:

a) acerca da necessidade de adoção de procedimentos com vistas ao atendimento das recomendações da CGU relativas à emissão de passagens sem a antecedência mínima de dez dias, o que está em desacordo ao preceituado no art. 2º, inc. I, da Portaria-MP 98/2003;

b) sobre a seguinte impropriedade: o Termo de Referência que fundamentou o Pregão 31/2008 não apresentava a metodologia utilizada para a definição da quantidade de postos de trabalho e para a definição das qualificações mínimas necessárias para preenchê-los, o que afronta o disposto no art. 15, § 7º, inc. II, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 15, inc. V, e o art. 16, inc. III, ambos da IN-MP 2/2008.

167. Já para as constatações 3.2.1.5 e 4.2.2.4, bem como referente à fragilidade na mensuração da ação orçamentária 20AB (parágrafos 153 a 158), entendeu-se conveniente propor à Anvisa, por ocasião do julgamento do mérito, as seguintes recomendações:

a) que aprimore seus métodos para a quantificação da real necessidade de serviços a serem contratados, bem como estabeleça ferramentas de controle para identificar as discrepâncias entre o estimado e o realizado, a fim de que possam ser tomadas atitudes corretivas tempestivamente;

b) que disponibilize, em seu sítio eletrônico, além da publicação em Diário Oficial da União, informações relacionadas às ações críticas que envolvem medicamentos;

c) que aprimore os mecanismos de acompanhamento da aplicação dos recursos da Ação 20AB, uma vez que a ação foi mantida no Plano Plurianual 2012-2015 (integrante da Iniciativa 02QE do Objetivo 0714 do Programa 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde), aprovado pela Lei 12.593/2012.

168. Para as demais constatações presentes no Relatório de Auditoria 244026, quais sejam: 1.1.1.1, 3.2.1.1, 3.2.1.4, 3.2.2.3, 3.2.2.6, 4.2.1.1, 4.2.2.1, 4.2.2.2, entende-se como suficientes as recomendações da Controladoria-Geral da União, não havendo necessidade de saneamento dos autos para efeito de julgamento do seu mérito.

169. Quanto aos responsáveis indicados nesta instrução (Sra. Luzia Cristina Contim, Sra. Lorena Cristiane Silva Abdo), registra-se que seus cargos e atribuições não se enquadram no art. 10 da IN-TCU 57/2008, ou seja, não constam do rol de responsáveis definido pelo normativo e, conseqüentemente, não devem ter suas contas julgadas, a despeito da possibilidade da aplicação de sanções previstas na Lei 8.443/1992. O mesmo se estende às empresas B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda. e Unimix Tecnologia Ltda.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

170. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

171. Promover a **CITAÇÃO**, nos termos do art. 10, § 1º, do art. 12, inc. II, e do art. 16, § 2º, alínea b, todos da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inc. II, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis adiante listados, para que apresentem, no prazo de quinze dias, suas alegações de

defesa em relação às falhas identificadas na realização do Pregão Eletrônico SRP 52/2009 Anvisa (parágrafos 46 a 92 desta instrução), ou recolham aos cofres da Agência Nacional de Vigilância Sanitária as quantias descritas nas tabelas 7 e 8, acrescidas da atualização monetária, consoante as seguintes condutas:

a) **Responsáveis:** Sra. Luzia Cristina Contim, CPF 030.066.818-00, Gerente-Geral de Gestão Administrativa e Financeira, em **solidariedade** com a Sra. Lorena Cristiane Silva Abdo, CPF 051.459.916-22, Coordenadora de Contratação Pública, e com a empresa B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda., CNPJ 01.162.636/0001-00, na figura do seu representante legal. **Condutas:**

I) Luzia Cristina Contim, como Gerente-Geral de Gestão Administrativa e Financeira da entidade, com fulcro no art. 37, inc. I, III e XI, do Regimento Interno da Anvisa (Portaria-Anvisa 354/2006), deixou de supervisionar a devida e correta realização da pesquisa de mercado, homologando o procedimento licitatório, que culminou em contratação antieconômica, contrariando o que determina o art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 3º, § 2º, inc. IV, do Decreto 3.931/2001 (vigente à época dos fatos), bem como em desarmonia com o Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara (Voto condutor, item 10), o Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário (Sumário), o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário (item 9.4.13), o Acórdão 157/2008-TCU-Plenário (item 9.6.1) e o Acórdão 2.406/2006-TCU-Plenário (item 9.5.8), gerando superfaturamento nos Contratos 04/2010 e 12/2010 [parágrafos 84 e 89 desta instrução];

II) Lorena Cristiane Silva Abdo, como Coordenadora de Contratação Pública da entidade, com fulcro no art. 28-A, inc. I e II, da Portaria-Anvisa 355/2006, deu andamento ao processo licitatório, deixando de supervisionar a devida e correta realização da pesquisa de mercado, que culminou em contratação antieconômica, contrariando o que determina o art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 3º, § 2º, inc. IV, do Decreto 3.931/2001 (vigente à época dos fatos), bem como em desarmonia com o Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara (Voto condutor, item 10), o Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário (Sumário), o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário (item 9.4.13), o Acórdão 157/2008-TCU-Plenário (item 9.6.1) e o Acórdão 2.406/2006-TCU-Plenário (item 9.5.8), gerando superfaturamento nos Contratos 04/2010 e 12/2010 [parágrafos 84 e 88 desta instrução];

III) B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda., como licitante, ofereceu proposta em procedimento licitatório com valores acima da média do mercado, que culminou em contratação antieconômica, contrariando o que determina o art. 3º da Lei 8.666/1993, frustrando a economicidade que deve balizar as aquisições públicas, gerando superfaturamento nos Contratos 04/2010 e 12/2010 [parágrafos 85, 86 e 90 desta instrução].

TABELA 7 – Débitos apurados

| Responsáveis | Objetos | Data do débito | Produtos | Superfaturamento (R\$) |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------|-------------------|------------------------|
| Lorena Cristiane Silva Abdo CPF 051.459.916-22 | Contrato 04/2010 | 25/01/2010 | Lote I – Item 1.1 | 377.074,49 |
| | | | Lote I – Item 1.3 | 198.050,88 |
| | | | Lote I – Item 1.4 | 104.069,70 |
| | | | Lote I – Item 1.5 | 104.069,70 |
| | | | Subtotal | 783.264,77 |
| B2BR - Business to Business Informática do Brasil Ltda. CNPJ 01.162.636/0001-00 | Contrato 12/2010 | 16/03/2010 | Lote I – Item 1.2 | 291.991,36 |
| | | | Subtotal | 291.991,36 |
| | | | TOTAL | 1.075.256,13 |

b) **Responsáveis:** Sra. Luzia Cristina Contim, CPF 030.066.818-00, Gerente-Geral de Gestão Administrativa e Financeira, em **solidariedade** com a Sra. Lorena Cristiane Silva Abdo, CPF 051.459.916-22, Coordenadora de Contratação Pública, e com a empresa Unimix Tecnologia Ltda., CNPJ 37.979.531/0001-88, na figura do seu representante legal. **Condutas:**

I) Luzia Cristina Contim, como Gerente-Geral de Gestão Administrativa e Financeira da entidade, com fulcro no art. 37, inc. I, III e XI, do Regimento Interno da Anvisa (Portaria-Anvisa 354/2006), deixou de supervisionar a devida e correta realização da pesquisa de mercado, homologando o procedimento licitatório, que culminou em contratação antieconômica, contrariando o que determina o art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 3º, § 2º, inc. IV, do Decreto 3.931/2001 (vigente à época dos fatos), bem como em desarmonia com o Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara (Voto condutor, item 10), o Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário (Sumário), o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário (item 9.4.13), o Acórdão 157/2008-TCU-Plenário (item 9.6.1) e o Acórdão 2.406/2006-TCU-Plenário (item 9.5.8), gerando superfaturamento no Contrato 05/2010 [parágrafos 84 e 89 desta instrução];

II) Lorena Cristiane Silva Abdo, como Coordenadora de Contratação Pública da entidade, com fulcro no art. 28-A, inc. I e II, da Portaria-Anvisa 355/2006, deu andamento ao processo licitatório, deixando de supervisionar a devida e correta realização da pesquisa de mercado, que culminou em contratação antieconômica, contrariando o que determina o art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 3º, § 2º, inc. IV, do Decreto 3.931/2001 (vigente à época dos fatos), bem como em desarmonia com o Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara (Voto condutor, item 10), o Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário (Sumário), o Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário (item 9.4.13), o Acórdão 157/2008-TCU-Plenário (item 9.6.1) e o Acórdão 2.406/2006-TCU-Plenário (item 9.5.8), gerando superfaturamento no Contrato 05/2010 [parágrafos 84 e 88 desta instrução];

III) Unimix Tecnologia Ltda., como licitante, ofereceu proposta em procedimento licitatório com valores acima da média do mercado, que culminou em contratação antieconômica, contrariando o que determina o art. 3º da Lei 8.666/1993, frustrando a economicidade que deve balizar as aquisições públicas, gerando superfaturamento no Contrato 05/2010 [parágrafos 85, 86 e 91 desta instrução].

TABELA 8 – Débitos apurados

| Responsáveis | | Objetos | Data do débito | Produtos | Superfaturamento (R\$) |
|-----------------------------|-------------------------|------------------|----------------|------------------|------------------------|
| Lorena Cristiane Silva Abdo | CPF 051.459.916-22 | Contrato 05/2010 | 31/12/2009 | Lote II Item 2.1 | 674.851,20 |
| Luzia Cristina Contim | CPF 030.066.818-00 | | | | |
| Unimix Tecnologia Ltda. | CNPJ 37.979.531/0001-88 | | | | |
| TOTAL | | | | | 674.851,20 |

SecexSaúde, 2ª Diretoria Técnica, em 18/08/2013.

(assinado eletronicamente)

Rodrigo Schafhauser

AUFC – Matrícula 9495-1