

VOTO

Trata-se de representação, de autoria da Sra. Daniela Barros do Nascimento, noticiando possíveis irregularidades em duas contratações efetuadas pelo Ministério da Saúde (MS), ambas tendo por objeto a *“prestação de serviços de solução 0800 – Unidade de Resposta Audível – URA, para processamento de informações”* (serviço de teleatendimento do Disque Saúde). A primeira contratação foi feita em caráter emergencial, por dispensa de licitação; a segunda, mediante adesão a ata de registro de preços da Companhia Energética de Alagoas (Ceal).

2. Conforme relato da representante, na contratação direta, teriam sido verificadas, em suma, as seguintes falhas:

- *“desclassificação”* indevida, motivada pela não apresentação de certificação junto à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), da empresa L&H Tecnologia em Informática Ltda., que cotou o menor preço entre aquelas previamente consultadas pelo Ministério;

- favorecimento à empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda., ao final contratada, caracterizado pela agilidade no processamento do *“recurso”* por ela intentado contra a adjudicação inicial do objeto à L&H e, ainda, pela exigência de requisito exorbitante de qualificação técnica.

3. Com relação à adesão à ata de registro de preços da Ceal, a interessada consignou:

- a empresa detentora do registro é a Call Tecnologia e Serviços Ltda., *“uma das filiais da Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda.”*;

- *“não detém elementos para apontar ilegalidades no procedimento”*, uma vez que, a despeito dos seus esforços para ter acesso à documentação pertinente, o Ministério da Saúde *“não tem liberado vista dos autos”*.

4. Conclusivamente, a interessada requereu a suspensão liminar da adesão do MS à Ata de Registro de Preços 026/2010, da Ceal, e a apuração de responsabilidades pelo afastamento da melhor oferta originalmente obtida na dispensa de licitação.

5. De início, acompanhando a manifestação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), indeferi o pedido de cautelar, porquanto não demonstrado o preenchimento dos requisitos pertinentes, e autorizei a realização de diligências para esclarecimento dos fatos.

6. Trazidos aos autos os elementos solicitados, a unidade técnica, em sua última instrução, consigna:

- a contratação emergencial da empresa Comunix, em fevereiro/2012, se deveu à suspensão, por iniciativa do próprio Ministério, do Pregão 31/2011, motivada pela autuação, no TCU, de representação a respeito (TC 037.923/2011-0);

- referido pregão, mais tarde, veio a ser anulado por determinação do Tribunal (Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara, de 7/8/2012), *“tendo em vista o direcionamento do seu objeto, as deficiências verificadas nas pesquisas de preços e nas estimativas dos quantitativos a serem contratados e a não observância de disposições da IN STLI/MP 4/2010”*;

- no âmbito do processo de dispensa de licitação, optou-se, inicialmente, pela contratação da empresa L&H Tecnologia em Informática Ltda., que cotou o menor preço na pesquisa de mercado realizada pelo órgão (R\$ 54.566,40 por mês), tendo sido, inclusive, nesse sentido, publicado no Diário Oficial da União o respectivo extrato de dispensa de licitação e solicitada a emissão de nota de empenho;

- provocado pela empresa Comunix, segunda colocada na pesquisa de mercado, o MS, todavia, alegando que a proposta da empresa L&H não atendia às condições estabelecidas no termo de referência e que os certificados por ela apresentados não substituiriam o *“Certificado de Homologação*

de Produtos para Telecomunicações, expedido pela ANATEL”, reconsiderou sua decisão anterior, rejeitando a oferta da L&H e contratando a própria Comunix, em fevereiro/2012, pelo período de 180 dias, ao preço mensal de R\$ 90.588,00;

- um segundo contrato emergencial, nas mesmas condições, foi firmado entre as partes em agosto/2012;

- finalmente, após aderir à ata de registro de preços da Ceal, o Ministério da Saúde firmou, em fevereiro/2013, contrato com a Call Tecnologia e Serviços Ltda., ao preço mensal de R\$ 1.892.187,04, contemplando a prestação de serviços em nível significativamente mais abrangente do que o estabelecido nas contratações anteriores.

7. Analisando a matéria, a Selog chegou às seguintes conclusões:

- a desclassificação extemporânea da L&H (após a publicação do respectivo extrato de dispensa no D.O.U. e a solicitação de empenho) foi desarrazoada, uma vez que a alegação de que sua proposta não atenderia às condições preestabelecidas pelo órgão não foi demonstrada; ademais, o reclamado “*Certificado de Homologação de Produtos para Telecomunicações*”, expedido pela Anatel, não é obrigatório (cf. Resolução Anatel 242/2000) e não foi especificamente mencionado no termo de referência da contratação;

- “*no Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 26/2010 da CEAL, ao qual o Ministério aderiu ao fim das duas contratações emergenciais da Comunix, os critérios de qualificação técnica previstos no item 7.12.3 do instrumento convocatório não exigem a certificação da Anatel; ou seja, a empresa L&H, que ofertou o menor preço no processo de dispensa para a primeira contratação emergencial, foi desclassificada por não ter apresentado essa certificação, e posteriormente o órgão fez outra contratação do mesmo objeto, por meio de adesão a ata de registro de preços que não exigiu a tal certificação*”;

- a segunda contratação emergencial da Comunix, para a prestação dos mesmos serviços, foi fruto de “*ineficiência e inércia administrativa da responsável no planejamento do atendimento a essa demanda essencial ao funcionamento do órgão*”;

- “*a adesão à Ata de Registro de Preços da CEAL foi definida de maneira, no mínimo, inconsistente, demonstrando, mais uma vez, as sérias falhas de planejamento do Ministério para contratação desses serviços de call center, tendo em vista que não foi feita análise da vantajosidade dos preços registrados na ata e tampouco levantamento da real demanda do órgão*”;

- a adesão, ademais, foi realizada sem observância das determinações do TCU feitas ao Ministério por meio do Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara, alusivo a representação que tratou do pregão conduzido pelo órgão para a contratação dos serviços.

8. Assim, a unidade técnica, em pareceres uniformes, propõe:

a) conversão dos autos em tomada de contas especial, “*tendo em vista a desclassificação indevida da empresa L&H Tecnologia em Informática Ltda. no processo de contratação direta SIPAR 25000.003487/2012-55, que resultou em contrato em valor maior para o órgão, com prejuízo total de R\$ 432.259,20*”, devendo ser responsabilizados pelo dano “*os Senhores Geraldo Misael, engenheiro que assinou a manifestação técnica que desclassificou a empresa L&H (peça 12, p. 289), e Andre M. Nakayama, Coordenador de Serviços de Engenharia Substituto que ratificou o parecer do engenheiro Geraldo (peça 12, p. 291), bem como a Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio à época dos fatos, Senhora Andréa Garrido Laborne Valle, que autorizou a contratação conforme o Despacho 00341/2012 – CGMAP, de 6/2/2012 (peça 12, p. 327), sem verificar o conteúdo dos citados pareceres*”;

b) audiência da Sra. Andréa Garrido Laborne Valle pela falha de planejamento que levou à necessidade da segunda contratação emergencial consecutiva da empresa Comunix, para a prestação dos mesmos serviços;

c) audiência dos Srs. Marcos Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos, Gilnara Pinto Pereira, Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio, Maria Angélica Aben-Athar, Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, e André Luis Bonifácio de Carvalho, Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto, pela adesão à Ata de Registro de Preços Ceal 26/2010, da qual resultou a celebração do Contrato 6/2013, sem fundamentação adequada;

d) audiência dos mesmos responsáveis em face do descumprimento do Acórdão 4.631/2012-TCU-1ª Câmara, materializado na adesão à Ata de Registro de Preços Ceal 26/2010;

e) determinação ao MS para que não renove o Contrato 6/2013, quando de seu vencimento, ou o renove pelo prazo estritamente necessário à realização de procedimento licitatório próprio, escoimado das falhas apontadas pelo Tribunal no Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara.

9. A representação preenche os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, podendo, assim, ser conhecida.

10. No que tange à contratação direta da empresa Comunix, tenho por adequado, em linhas gerais, o encaminhamento sugerido pela Selog.

11. De acordo com a documentação trazida aos autos, a rejeição da proposta da empresa L&H, de menor preço, não foi satisfatoriamente justificada.

12. Com efeito, não foi minimamente demonstrada, de um lado, a afirmação genérica de que tal proposta “*não atendia às condições estabelecidas no processo de dispensa de licitação*”; de outro, a evidência dos autos é no sentido de que o “*Certificado de Homologação de Produtos para Telecomunicações*”, expedido pela Anatel, além de não ter sido especificado no termo de referência da contratação, não seria obrigatório para a prestação dos serviços demandados pelo órgão.

13. Corrobora essa conclusão, aliás, o fato de tal documento não ter sido exigido na licitação para registro de preços realizada pela Ceal, à qual mais tarde o próprio MS aderiu para realizar a contratação, junto à Call Tecnologia e Serviços Ltda., do mesmo objeto.

14. Assim, presentes os elementos denotadores da prática de ato antieconômico, há que se buscar a reparação do dano causado ao erário.

15. Quanto à responsabilidade pelo débito, entendo que, além dos agentes apontados pela Selog, também deve ser arrolada a empresa Comunix, haja vista seu envolvimento direto e determinante – num cenário de dispensa de licitação – na rejeição irregular da oferta obtida pelo Ministério junto à L&H.

16. Com relação à suposta falha de planejamento que teria levado à necessidade da segunda contratação emergencial consecutiva da empresa Comunix, formalizada em 13/8/2012, deixo de acolher a sugestão de audiência feita pela unidade técnica.

17. Como visto, a primeira contratação, efetuada em fevereiro/2012, decorreu da suspensão preventiva do Pregão Eletrônico 31/2011, cuja realização estava inicialmente prevista para 12/1/2012. Essa suspensão foi motivada pela autuação de representação no TCU acerca de possíveis irregularidades no edital do certame, comunicadas ao órgão em dezembro/2011.

18. Ocorre que o posicionamento final desta Corte sobre o assunto, determinando a anulação da licitação, apenas sobreveio com a prolação do Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara, na sessão de 7/8/2012, cinco dias antes da celebração do segundo contrato emergencial.

19. Nessas circunstâncias, tenho por prejudicada a medida.

20. No que se refere à adesão à Ata de Registro de Preços da Ceal, da qual resultou a contratação da Call Tecnologia e Serviços Ltda., ao preço mensal de R\$ 1.892.187,04, alinho-me à proposição da Selog no sentido de promover a audiência dos responsáveis pela inadequada fundamentação da opção adotada, mormente tendo em conta o vulto da contratação.

21. Como registrou a unidade técnica, “*observa-se pelos documentos do processo SIPAR 25000.228460/2012-04 (peças 30, 31 e 32) que não houve análise consistente das opções de contratação do objeto, comparando-se o procedimento licitatório que estava sendo preparado com a possibilidade de adesão à ata da CEAL, ou mesmo verificando se havia outras atas com o mesmo objeto na administração pública disponíveis para adesão. Não houve motivação fundamentada para*

desistir do procedimento licitatório, e tampouco manifestação técnica quanto à compatibilidade do objeto da ata, em qualidade e quantidade dos serviços, com o objeto que o órgão vinha contratando emergencialmente.”

22. Nada obstante, não considero que a adesão à ata de registro de preços da Ceal tenha configurado, de per si, descumprimento do Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara, uma vez que este cuidou, especificamente, da anulação do Pregão Eletrônico 31/2011 e, ademais, nenhuma deficiência foi objetivamente identificada no procedimento licitatório realizado pela estatal. Assim, deixo de acolher a segunda audiência a esse respeito sugerida pela unidade técnica.

23. De qualquer modo, o monitoramento daquela deliberação poderá ser realizado, inclusive com mais propriedade, no âmbito do processo no qual proferida.

24. Por fim, tenho por conveniente a determinação ao Ministério da Saúde para que se abstenha de renovar, ou o faça apenas pelo prazo necessário à realização de nova licitação, o Contrato firmado com a Call Tecnologia e Serviços Ltda. A medida se justifica, a meu ver, em face do valor expressivo da contratação, de um lado, e da ausência de estudos consistentes demonstrando a aderência do objeto e dos preços estipulados na ata da Companhia Energética de Alagoas para as específicas necessidades do Ministério, de outro.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de setembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator