

TC 024.073/2014-8

Apenso: TC 009.536/2013-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério da Saúde (MS)

Responsáveis: Andre Miura Nakayama (CPF 157.602.478-40), Andréa Garrido Laborne Valle (CPF 352.317.691-34), André Luis Bonifácio de Carvalho (CPF 277.186.624-20), Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda.-EPP (CNPJ 11.387.411/0001-6), Geraldo Misael (CPF 057.346.651-34), Gilnara Pinto Pereira (CPF 184.148.001-06), Marcos José Pereira Damasceno (CPF 300.747.032-34), Maria Angélica Aben-Athar (CPF 645.108.081-00).

Advogados/Procurador: Fabio Augusto de Mesquita Porto (OAB/DF 26.567), pela empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. (peça 25 e 64, p. 19-20), Rivaldo Lopes (OAB/DF 12.814) e outros, por Andréa Garrido Laborne Valle (peça 29), Fernando Caldas de Souza (OAB/DF 27.804) e outros, por Geraldo Misael (peças 31 e 32), Luana Soares Portela Cavalcante (OAB/DF 34.692), por Gilnara Pinto Pereira (peça 52), André Puppim Macedo (OAB/DF 12004), pela empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda. (peça 63) e Caroline Endo Ougo Tavares (CPF 026.531.139-02), por André Miura Nakayama (peça 81)

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial originária do TC 009.536/2013-2, que tratou de representação formulada contra o Ministério da Saúde (MS), noticiando possíveis irregularidades em duas contratações, sendo elas: contratação direta emergencial com a empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. e contratação decorrente de adesão à ata de registro de preços da Companhia Energética de Alagoas (Ceal), ambas tendo por objeto a prestação de serviços de teletendimento do Disque Saúde.

HISTÓRICO

2. No âmbito do TC 009.536/2013-2, foram apontadas, em síntese, pela representante, as seguintes irregularidades:

a) na contratação direta houve desclassificação indevida da empresa L&H Tecnologia em Informática Ltda., que cotou o menor preço entre aquelas previamente consultadas pelo Ministério, motivada pela não apresentação de certificação expedida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), bem como favorecimento à empresa Comunix Tecnologia, ao final contratada, caracterizado pela agilidade do processamento do recurso por ela intentado contra a adjudicação inicial do objeto à empresa L&H e, ainda, pela exigência de requisito exorbitante de qualificação técnica;

- b) na contratação decorrente da adesão à ata de registro de preços da Ceal a empresa detentora da ata era a Call Tecnologia e Serviços Ltda., uma das filiais da Comunix Tecnologia.
3. Além disso, a representante alegou que, a despeito de seus esforços para ter acesso à documentação pertinente à adesão ao registro de preço, o MS não liberou vista dos autos.
4. Em instrução da Unidade Técnica no âmbito do aludido processo (cópia na peça 4), entendeu-se que a desclassificação da L&H (após a publicação do respectivo extrato de dispensa no Diário Oficial da União e a solicitação de empenho) foi desarrazoada, uma vez que a alegação de que a sua proposta não atenderia às condições estabelecidas pelo Órgão não foi demonstrada. Além disso, o certificado exigido pelo Ministério e expedido pela Anatel não era obrigatório e não foi especificamente mencionado no termo de referência da contratação, tampouco exigido na licitação para registro de preços realizada pela Ceal, à qual o Ministério aderiu posteriormente (peça 4, p. 7-8).
5. Além disso, a segunda contratação emergencial da Comunix, para a prestação dos mesmos serviços teria ocorrido devido à ineficiência e inércia administrativa da responsável no planejamento do atendimento a essa demanda, essencial ao funcionamento do Ministério (peça 4, p. 10).
6. No tocante à adesão à Ata de Registro de Preços da Ceal, segundo a instrução (peça 4, p. 11-14), 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. Ademais, foi realizada a contratação sem observância das determinações do TCU feitas ao Ministério por meio do Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara, alusivo à representação que tratou do pregão conduzido pelo Órgão para a contratação dos serviços (TC 037.923/2011-0).
7. Dessa forma, foi proposta pela Unidade Técnica a conversão dos autos em TCE, determinando a citação dos responsáveis no âmbito do Ministério, e, ainda, a audiência de alguns responsáveis (peça 14, p. 17-20).
8. O Relator, Ministro Benjamim Zymler, quanto ao débito, entendeu que, além dos agentes apontados pela Selog deveria ser arrolada a empresa Comunix, haja vista o seu envolvimento direto e determinante na rejeição irregular da oferta obtida pelo Ministério junto à L&H (peça 2, p. 3). No que tange à suposta falha de planejamento que teria levado à necessidade da segunda contratação emergencial consecutiva da empresa Comunix, formalizada em 13/8/2012, deixou de acolher a sugestão de audiência feita pela Unidade Técnica, eis que a anulação do Pregão Eletrônico 31/2011, que estava suspenso em razão de autuação de representação do TCU acerca de possíveis irregularidades no edital do certame, ocorreu cinco dias antes da celebração do segundo contrato emergencial (Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara, proferido na Sessão de 7/8/2012).
9. No que diz respeito à adesão à ata de Registro de Preços da Ceal, que resultou na contratação da Call Tecnologia e Serviços Ltda., acompanhou o entendimento da Selog no sentido de promover a audiência dos responsáveis pela inadequada fundamentação da opção adotada (peça 2, p. 3). Todavia, discordou do posicionamento de que a adesão à ata tenha configurado, *per se*, descumprimento do Acórdão 4.631/2012-1ª Câmara, uma vez que este cuidou, especificamente, da anulação do Pregão Eletrônico 31/2011, e, ainda, não foi objetivamente identificada no procedimento licitatório realizado pela estatal deficiência.
10. Por fim, entendeu o relator conveniente a determinação ao Ministério para que se abstinhasse de renovar o Contrato 6/2013, firmado com a Call Tecnologia, ou que o fizesse apenas pelo prazo necessário à realização de nova licitação, devido ao valor expressivo da contratação e à ausência de estudos consistentes demonstrando a aderência do objeto e dos preços estipulados na ata da Ceal às específicas necessidades do Ministério (peça 2, p. 4).

11. Nessa linha, foi emitido o Acórdão 2.297/2014-TCU-Plenário (cópia na peça 1). As citações e as audiências, objeto da presente TCE, foram efetivadas por meio dos ofícios constantes das peças 5 a 12.

12. Para melhor localização das peças nos autos e verificação da tempestividade do atendimento aos ofícios da Selog, elaboramos o quadro abaixo com as seguintes informações: responsáveis e CPFs, ofícios de citação ou audiência encaminhados, prazo de apresentação das respostas, razões de justificativa ou alegações de defesa apresentadas e análise.

RESPONSÁVEIS	OFÍCIOS SELOG/CIÊNCIA	PRAZO/DEFESA	ANÁLISE
Geraldo Misael (CPF 057.346.651-34)	Ofício de Citação 2.074/2014-TCU/Selog, de 12/9/2014 (peça 12) Data da ciência: 18/9/2014 (peça 20)	Término de prazo: 3/10 Data da apresentação: 7/10/2014 Documentação: peça 38	Subitens 15.5.1 a 15.5.28 desta instrução
Andre Miura Nakayama (CPF 157.602.478-40)	Ofício de Citação 2.075/2014-TCU/Selog, de 12/9/2014 (peça 11) Autorização de prorrogação de prazo (peça 39)	Término do prazo: 03/11/2014 Data da postagem Correio: 17/10/2014 Autuação: 13/11/2014 Documentação: peças 82 a 84	
Andréa Garrido Laborne Valle (CPF 352.317.691-34)	Ofício de Citação 2.076/2014-TCU-Selog, de 12/9/2014 (peça 10) Autorização de prorrogação de prazo (peça 39)	Término do prazo: 27/10 Data da apresentação: 21/10 Documento: peça 53	
Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. (CNPJ 11.387.411/0001-6);	Ofício de Citação 2.077/2014-TCU-Selog, de 12/9/2014 (peça 9) Autorização de prorrogação (peça 39)	Término do prazo: 20/10/2014 Prazo suspenso Embargo de declaração – Acórdão datado de 15/10/2014 – não conheceu dos embargos Data apresentação: 20/11/2014 Documentação: peça 86	
Marcos José Pereira Damasceno (CPF 300.747.032-34),	Ofício de Audiência 2.052/2014-TCU/Selog, de 12/9/2014 (peça 5) Autorização de prorrogação de prazo (peça 39)	Término do prazo 20/10/2014 Data da apresentação: 20/10/2014 Documentação: peça 49	
Gilnara Pinto Pereira (CPF 184.148.001-06),	Ofício de Audiência 2.054/2014-TCU/Selog, de 12/9/2014 (peça 8) Autorização de prorrogação de prazo (peça 39)	Termino de prazo: 20/10/2014 Data da apresentação: 20/10/2014 Documentação: peça 51	Subitens 16.4.1 a 16.4.33 desta instrução
Maria Angélica Aben-Athar (CPF	Ofício de Audiência	Término de prazo:	

645.108.081-00)	2.055/2014-TCU/Selog, de 12/9/2014 (peça 7) Autorização de prorrogação de prazo (peça 39)	20/10/2014 Data da apresentação: 17/10/2014 Documentação: peça 48	a 16.4.33 desta instrução
André Luis Bonifácio de Carvalho (CPF 277.186.624-20)	Ofício de Audiência 2.056/2014-TCU-Selog, de 12/9/2014 (peça 6) Autorização de prorrogação de prazo (peça 39)	Término de prazo: 20/10/2014 Data da apresentação: 20/10/2014 Documentação: peça 50	

EXAME TÉCNICO

13. Regularmente citados e ouvidos, os responsáveis apresentaram alegações de defesa e razões de justificativa no prazo estipulado, a exceção dos Srs. Geraldo Misael e André Miura, conforme demonstrado no quadro acima. Quanto à empresa Comunix, em razão da apresentação de recurso e devido à ausência do AR nos autos dando ciência da decisão em sede de recurso, não foi possível efetuar a análise da tempestividade. De qualquer forma, tendo em vista os princípios do formalismo moderado e da verdade material, entende-se que podem ser aceitos os documentos apresentados para fins de análise.

14. A seguir serão examinadas, em conjunto, as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, de acordo com as irregularidades verificadas.

Das alegações de defesa

15. Rejeição indevida da melhor oferta de preços obtida no processo de contratação direta SIPAR 25000.003487/2012-55, do que resultou a contratação da empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda., por dois períodos consecutivos de 180 dias, em condições injustificadamente mais onerosas para o Ministério

15.1. Argumentos apresentados pelo Sr. Geraldo Misael (engenheiro da Coordenação de Serviços de Engenharia)

15.1.2. O responsável, em síntese, apresentou as seguintes alegações (peça 38):

a) não tinha poder decisório sobre a licitação, sendo sua participação apenas opinativa, apresentando resposta ao questionamento sobre a exigência do Certificado de Homologação de Produtos para Telecomunicações (peça 38, p. 1-2 e 6);

b) sua responsabilização fere os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade da Administração Pública (peça 38, p. 2);

c) a desclassificação da empresa L&H foi lícita, pois não teve o objetivo de beneficiar qualquer concorrente, além de estar embasada no art. 20 da Resolução 242/2000 da Anatel, para exigência de Certificado de Homologação de Produtos para Telecomunicações (peça 38, p. 2 e 7);

d) não seria motivo para responsabilização do servidor mera divergência de interpretação legal ou interpretação errônea da literalidade da Resolução 242/2000, ainda que o entendimento do Tribunal fosse pela classificação da primeira licitante (peça 38, p. 3);

e) os atos e decisões por ele praticados foram com base em legislação específica, não havendo qualquer elemento que aponte para quebra de isonomia, fraude ou algo do gênero (peça 38, p. 3);

f) cabe a aplicação do art. 202, § 2º, do Regimento Interno do TCU, uma vez que o indiciado agiu de boa-fé e não tem outra conduta supostamente ilícita a ele imputada (peça 38, p. 3);

- g) não constam dos autos cópia dos documentos que caracterizam a reponsabilidade apurada, ou seja, cópia dos procedimentos de licitação onde o indiciado teria praticado o aludido ato tido por ilícito, nos termos da Instrução Normativa 56/2007, ferindo o princípio da publicidade, sendo, portanto, a TCE nula (peça 38, p 4);
- h) ademais, não consta a documentação indicada no art. 9º da Lei 8.443/1992, o que ofendeu o princípio da ampla defesa e contraditório, uma vez que não há como se defender de alegação genérica baseada em documento omissos nos autos (peça 38, p. 4-5);
- i) falta de requisito para o prosseguimento da TCE, eis que, segundo o § 1º do art. 3º da IN TCU 56/2007 e § 2º do art. 197 do Regimento Interno do TCU, somente poderia ser instaurada após esgotadas as providências administrativas cabíveis, o que não foi cumprido no presente processo (peça 38, p. 5-6);
- j) o questionamento foi inicialmente formulado pela AGU/Ministério da Saúde, por meio do Despacho 341/2012, que registrou a necessidade de indicação de documentos necessários à comprovação da habilitação, inclusive se fosse o caso, certificação junto à Anatel (peça 38, p. 6-7) e, ainda, o subitem 8.7 do termo de referência que dispunha ser imprescindível à apresentação de documentação comprobatória referente à concessão, permissão, autorização e/ou Certificado de Homologação da Anatel para prestar o serviço (peça 38, p. 7);
- k) todas as outras participantes do certame apresentaram o referido documento, somente a empresa L&H não o fez (peça 38, p. 8);
- l) o fato de a licitação da Anatel não exigir tal certificação, seja por falha ou meios técnicos para suprir a documentação, por si só, não torna dispensável sua exigência para outros órgãos;
- m) quanto ao argumento de celeridade incomum no procedimento de desclassificação da empresa L&H e contratação da Comunix Tecnologia, alegou que a agilidade faz parte da natureza de um procedimento emergencial e que houve tempo hábil para interposição de recursos administrativos, o que não foi apresentado pela empresa desclassificada/interessada (peça 38, p. 9);
- n) os responsáveis pela dispensa de licitação poderiam discordar do indiciado em seu parecer, considerando a empresa como apta, porém o entendimento dos que decidiam também foi pela desclassificação da L&H (peça 38, p. 11).

15.2. Argumentos apresentados pela Srª Andréa Garrido Laborne Valle (ex-Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio)

15.2.1. A responsável, em suma, apresentou a seguinte defesa (peça 53):

- a) a contratação dos serviços de URA, com dispensa de licitação, efetuada pelo Ministério está amplamente justificada no processo administrativo SIPAR 25000.003487/2012, que deu início aos procedimentos de contratação, sendo requerida pelo Departamento de Ouvidoria do SUS, em 9/1/2012, dada a sua necessidade e tratada no âmbito do Ministério com urgência (peça 53, p. 3 e 11);
- b) a contratação emergencial se deu por exclusiva necessidade do SUS, bem como da impossibilidade da efetivação do pregão eletrônico que estava em andamento, não tendo a signatária concorrido em nenhum momento para que o processo de contratação fosse efetivado por contratação emergencial (peça 53, p. 4);
- c) em razão de consultas efetivadas pelo MS, várias empresas, em janeiro de 2012, encaminharam informações sobre a prestação dos serviços requisitados, dentre elas a L&H e a Comunix (peça 53, p. 4);
- d) em 27/1/2012, a signatária, que ocupava a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, informou à Consultoria Jurídica do MS, por meio do Despacho 76/2012, que a empresa TH Tecnologia ofertara a melhor proposta para a contratação emergencial e requereu a manifestação do Jurídico sobre

a contratação e a minuta do contrato elaborado pela Divisão de Contratos de Bens e Serviços Administrativos (DICONT), com a autorização do Subsecretário de Assuntos Administrativos (SAA) - peça 53, p. 5;

e) o Jurídico em seu parecer entendeu não existir óbice ao prosseguimento do procedimento de contratação direta, com fulcro no inciso IV do art. 24, da Lei 8.666/1993, desde que observadas as orientações então emitidas, abstraídas as questões técnicas, as quais fugiam à competência da análise da área jurídica (peça 53, p. 5);

f) todas as decisões tomadas pela signatária em relação ao procedimento de contratação emergencial tiveram como base os pareceres dos órgãos competentes (peça 53, p. 6);

g) devido à interposição de recurso pela empresa Comunix acerca da decisão que declarou vencedora da contratação emergencial a empresa L&H e por se tratar de matéria eminentemente técnica, encaminhou, por meio do Despacho 334/2010- CGMAP, a documentação para análise da Coordenação de Obras e Serviços de Engenharia (peça 53, p. 6);

h) em resposta o engenheiro eletricitista da COSEN/CGSG/SAA/SE/MS, em 3/2/2012, informou que, após análise da documentação acostada ao Processo 25000.003487/2012-55, a proposta apresentada pela empresa L&H Tecnologia não atendia às condições estabelecidas no processo de Dispensa de Licitação 11/2012, para habilitação, em razão de não estar em conformidade com as recomendações contidas no Despacho 342/2012 e exigências descritas no item 8.7 do termo de referência. Além disso, o certificado de conformidade apresentado pela referida empresa não substituiu o certificado de homologação de produtos para telecomunicações expedidos pela Anatel (peça 53, p. 7);

i) corroborando o parecer do engenheiro, o Coordenador de Serviços de Engenharia Substituto entendeu que as considerações da empresa Comunix, tecnicamente, apresentaram-se condizentes com a situação fática e que o certificado apresentado pela empresa L&H não era suficiente para qualificá-la (peça 53, p. 7);

j) outrossim, em 6/2/2012, o engenheiro eletricitista emitiu novo parecer informando que a proposta comercial da empresa Comunix Tecnologia atendia às condições técnicas estabelecidas no Processo de Licitação 11/2012 (peça 53, p. 7);

k) as decisões tomadas pela Coordenação-Geral em relação ao procedimento de contratação emergencial foram com base nas análises técnicas dos setores competentes, não tendo a signatária *expertise* para avaliar se a documentação apresentada, quanto aos aspectos técnicos, atendem ao que determina a necessidade do serviço ou mesmo contestar os pareceres elaborados, sejam técnicos ou jurídicos (peça 53, p. 6, 8 e 11);

l) a atuação escoreta da signatária se ratifica inclusive por ocasião da contratação da empresa Comunix, conforme Despacho 341/2012-CGMAP, de 6/2/2012, no qual há relato de reunião realizada em 3/2/2012, sendo solicitada, na ocasião, que a mencionada empresa fizesse revisão nos valores apresentados, sendo então apresentada nova proposta com redução de valor (peça 53, p. 9);

m) as medidas adotadas pela signatária foram ratificadas pelos seus superiores hierárquicos, sem qualquer contestação (peça 53, p. 9 e 12);

n) no tocante à segunda contratação emergencial, a signatária alega a impossibilidade de adotar outra medida que não fosse a prorrogação do contrato emergencial, visando à continuidade da prestação dos serviços de URA, eis que se aguardava o posicionamento final do TCU, que apenas sobreveio com a prolação do Acórdão 4.631/2012 – 1ª Câmara, na Sessão de 7/8/2012, estando amparada no Voto do Ministro Relator (peça 53, p. 10-11).

15.3. Argumentos apresentados pelo Sr. Andre Miura Nakayama (Coordenador de Serviços de Engenharia Substituto)

15.3.1. O responsável, em síntese, alegou que (peça 83 e 84):

- a) o documento assinado por ele e encaminhado pelo Cosen à CGMAP (peça 12 do TC 009.536/2013-2) não ratifica as informações do Engenheiro Geraldo Misael, uma vez que não cabia análise técnica de pessoa lotada na função do Cosen, mas transcrição sintética do parecer, verificando apenas a pertinência do assunto com o documento do engenheiro (peça 83, p. 1);
- b) o expediente enviado pelo Cosen à CGMAP informa que o certificado não é suficiente, portanto, de forma alguma determinou que a empresa L&H fosse desqualificada prontamente;
- c) a participação do Cosen, por meio do Parecer do Eng. Geraldo Misael, foi eventual, cotidiana e desvinculada, pois não havia determinação de apoio técnico e respectiva aprovação do Coordenador Geral de Serviços Gerais, superior hierárquico do Cosen (peça 83, p. 1);
- d) o termo de referência/projeto básico não foi elaborado e não passou por análise anterior da Cosen, bem como não existe nenhum parecer técnico da Cosen sobre a totalidade do objeto (peça 83, p. 1);
- e) os atos referentes ao processo de licitação devem ser publicados, inclusive a nomeação dos técnicos que servirão de apoio técnico durante o processo, não havendo delegação superior para atuação desse tipo (peça 83, p. 1-2);
- f) o parecer não vincula a decisão tomada, apenas pode influenciar (peça 83, p. 2);
- g) havia outras providências a serem tomadas que não a desclassificação imediata da empresa habilitada, como ter sido aberto prazo para apresentar equipamento similar com o respectivo atestado ou apresentar argumentos contra o parecer (peça 83, p. 2);
- h) o parecer somente pode provocar danos se esse foi elaborado com má-fé, vícios ou com interesses escusos (peça 83, p. 2);
- i) como coordenador não cabia a análise do parecer nem a expedição de qualquer juízo de valor, ratificando ou reprovando o parecer, apenas verificar os pressupostos objetivos e encaminhá-lo para o setor demandante (peça 83, p. 2).

15.3.2. Segundo o responsável André Miura, devido ao fato de ter recebido o disco com as informações do processo em 23/10/2014, somente a partir desta data teve conhecimento das informações disponibilizadas, razão pela qual encaminhou a defesa complementar, que, em síntese, contém os seguintes argumentos (peça 82):

- a) o Cosen não teve participação no processo licitatório, sendo examinado apenas o certificado encaminhado pela empresa L&H, ou seja, a participação se limitou a analisar um único aspecto em sede de recurso administrativo;
- b) no tocante à análise célebre da certificação afirmou que tal exame não exige mais que um dia para ser executado, dada a simplicidade, aliado ao fato de que, na maioria das demandas levadas ao Cosen, o prazo de resposta é curto;
- c) a Cosen nunca se manifestou pela inadequação da proposta, houve apenas uma consulta técnica sobre um certificado, em que foi declarada a insuficiência do certificado apresentado;
- d) a sua defesa está prejudicada, pois no disco encaminhado com cópia do processo não constam as peças citadas nos itens transcritos;
- e) inexistem quaisquer motivos para atribuir responsabilidades por prejuízos causados pelo simples encaminhamento de um documento.

15.4. Argumentos apresentados pela Empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda.

15.4.1. Inicia a empresa requerendo que esta Corte de Contas defira a sua habilitação nos autos, reconhecendo-a como parte legítima para atuar no presente feito (peça 86, p. 3).

- 15.4.2. Em seguida a empresa apresenta as seguintes alegações de defesa:
- a) não há prova de que tenha havido qualquer tipo de envolvimento direto ilícito da Comunix em relação à rejeição da proposta da empresa L&H, inexistindo culpa ou nexos causal que justifique a atribuição do débito em questão. O que ocorreu foi o exercício regular do seu direito de impugnar a referida proposta, por meio de recurso administrativo, conforme autoriza a legislação e em estrita observância às normas contidas no termo de referência (peça 86, p. 4-5);
 - b) a tese acolhida no Acórdão 2.297/2014-Plenário assume contornos de teoria conspiratória ao insinuar que a contratação emergencial da Comunix teria sido manipulada, porém não foi a empresa que deu causa ao cancelamento do Pregão 31/2011, tampouco o Ministério prejudicaria o certame muito mais completo e abrangente, capaz de suprir as necessidades de serviço daquele Órgão para trocá-lo por uma contratação precária e muito mais limitada (peça 86, p. 4);
 - c) ao contrário dos argumentos acolhidos no Acórdão 2.297/2014-Plenário, o recurso da Comunix tinha fundamentos contundentes, de modo que se mostrou absolutamente acertado o acolhimento de suas razões recursais (peça 86, p. 5);
 - d) incorreta a tese acolhida no aludido acórdão no sentido de que houve favorecimento da Comunix, usando como embasamento a rápida tramitação da análise do recurso apresentado, bem como por refutar, sem o devido conhecimento técnico, a manifestação da Conjur/MS e da Cosen (peça 86, p. 5), ambas corroborando os argumentos da Comunix, concluindo pela necessidade de apresentação do certificado de homologação da Anatel, nos exatos termos estabelecidos no item 8.7 do termo de referência;
 - e) o objeto da contratação estabelece que os serviços a serem contratados versariam exclusivamente sobre prestação de serviços de solução 0800, por meio do fornecimento de equipamento denominado URA e que deveriam ser executados conforme legislação da Anatel (peça 86, p. 6);
 - f) o item 8.7 do termo de referência é taxativo ao considerar imprescindível à possível contratada a apresentação do certificado de homologação da Anatel, além de vinculação às normas e regulamentos da Anatel em vários outros pontos do termo (peça 86, p. 6-7);
 - g) com base no termo de referência, nas normas da Anatel e no parecer jurídico, o Cosen emitiu seu parecer, contrário à proposta da empresa L&H (peça 86, p. 7-8);
 - h) a indicação da necessidade de apresentação do certificado de homologação da Anatel e/ou documentação comprobatória referente à concessão, permissão ou autorização para realizar os serviços que se almejavam contratar seria exigida de quaisquer das empresas que apresentaram suas propostas, sendo que a L&H não apresentou qualquer tipo de documento nesse sentido, muito menos o certificado específico de homologação da Anatel (peça 86, p. 10);
 - i) a exigência da certificação não se tratava de exigência impossível de ser cumprida, nem exclusiva da empresa Comunix, conforme se verifica em sua certificação, bem assim na da empresa Taitell que também concorreu à contratação em tela (peça 86, p. 11-12);
 - j) quanto à insinuação acerca do fato de terem sido travados contatos informais diretamente com a empresa (item 30 do relatório que fundamentou o Acórdão 2.297/2014-P), denotando qualquer tipo de relacionamento escuso entre aquele órgão e a empresa declarada vencedora, basta analisar os documentos que compuseram o processo de contratação emergencial para se verificar que todas as empresas foram contatadas pelo MS, não somente a Comunix, por se tratar de contratação emergencial, que demandava maior celeridade e comportava menor formalidade;
 - k) a prática em solicitar propostas de preços, responder questionamentos, dentre outras, diretamente às empresas que prestam o tipo de serviço a ser contratado, a exemplo da correspondência eletrônica endereçada à mencionada empresa Taitell, com a mesma finalidade da mensagem trocada com a empresa Comunix, além de outra correspondência informando que foram solicitadas outras propostas, é considerada normal e lícita nos órgãos da Administração (peça 86, p. 13-15);
 - l) o posicionamento adotado no Acórdão 2.297/2014-Plenário se opõe aquele adotado no Acórdão 2.882/2012-Plenário, cujo relator foi o Ministro Valmir Campelo, no qual foram analisadas possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 31/2012, promovido pela Comissão de

Valores Mobiliários (CVM), cujo objeto era a aquisição de dois pares de *switches* para balanceamento inteligente de carga e de *link* na rede da CVM;

m) por meio do Acórdão 2.882/2012-Plenário, foi determinado à CVM que exigisse da empresa vencedora do pregão o cumprimento das regras estabelecidas no regulamento para certificação e homologação para telecomunicações, anexo à Resolução Anatel 242/2000; bem como fosse dada ciência à CVM de que a emissão do documento de homologação é pré-requisito obrigatório para fins de comercialização e utilização dos produtos de telecomunicações, nos termos do parágrafo único do art. 20 da mesma Resolução, sendo recomendável a inclusão nos editais de licitação de cláusula prevendo a exigência;

n) não é comparável a situação do contrato emergencial entre o Ministério da Saúde e a empresa Comunix com a situação dos Pregões Eletrônico 29/2011, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o 8/2013 da Secretaria da Receita Federal RFB/Sucor/CopoI, citados no item 36 do relatório que fundamentou o Acórdão, em razão das diferenças no objeto de cada um deles (peça 86, p. 18);

o) os pregões citados dizem respeito à prestação de serviços de teleatendimento (*call center*), com soluções globais, de modo que as URAs integravam aqueles contratos, por serem indispensáveis para prestação daquele tipo de serviço na sua forma mais completa, mas não no caso do contrato com a Comunix com o MS, cujo objeto era única e exclusivamente o fornecimento de URAs, que nada mais são do que equipamentos eletrônicos, assim como o PABX (peça 86, p. 18-19);

p) a ata da Ceal, à qual o Ministério aderiu, registrava preços para uma solução global onde as URAs também se incluíam, contudo não eram elas o objeto principal daquela ata, motivo pelo qual não se exigiu o certificado de homologação da Anatel;

q) dentre os certames que deveriam ser considerados como análogos ao caso destes autos encontram-se os Pregões 7/2013, da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Londrina/PR, 3/2012 da Inspeção da Receita Federal em Florianópolis/SC e 30/2009 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por terem por objeto a aquisição de centrais telefônicas e não serviços de soluções globais de *call center*.

15.4.3 Ao final, a empresa Comunix requer, em síntese, o reconhecimento da ausência de responsabilidade, ante a não comprovação de quaisquer elementos capazes de demonstrar a existência de favorecimento quando do processamento de seu recurso, além de considerar como acertada a exigência de comprovação de certificação de homologação expedida pela Anatel, contida no termo de referência do processo de Dispensa de Licitação 11/2012 do MS, bem como as manifestações da Cosen e da Conjur/MS (peça 86, p. 22-23).

15.5. Análise:

15.5.1. As contratações emergenciais, ora em exame, tiveram por objeto a prestação do serviço de solução 0800 – Unidade de Resposta Audível (URA) para processamento de informações do MS, em Brasília-DF, na Central de Pesquisa e Teleatendimento (*Call Center*), devendo os serviços ser executados conforme legislação da Anatel (item 3 do termo de referência e cláusula sétima do Contrato 12/2012, firmado com a empresa Comunix Tecnologia - peça 13, p. 220 e peça 12, p. 357 do TC 009.536/2013-2).

15.5.2. A URA é um equipamento para *call center* que provê serviços automáticos para os usuários que ligam para o 0800, como responder dúvidas e fornecer informações. Segundo o termo de referência, a central de teleatendimento faz pesquisa e dissemina informações em saúde, por meio da URA e registra sugestões, solicitações, denúncias, elogios, informações e reclamações no âmbito do SUS (peça 13, p. 213).

15.5.3. O ponto fulcral da discussão objeto das citações refere-se à rejeição da proposta da empresa L&H que apresentou o menor preço na cotação realizada pelo Ministério, para fins de contratação emergencial para prestação de serviços de solução URA, em razão de não ter certificado de homologação expedido pela Anatel.

15.5.4. Acerca da exigência dessa certificação, o subitem 8.7 do termo de referência assim dispõe (peça 13, p. 232 do TC 009.536/2013-2):

8.7 Será considerado imprescindível que a possível contratada apresente documentação comprobatória referente à concessão, permissão, autorização e/ou certificado de homologação da Anatel para prestar este serviço e obter o menor valor global, conforme tabela do anexo 2.

15.5.5. A Resolução 242/2000, da Anatel, que versa sobre o Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações, no tocante ao assunto, estabelece que:

Art. 3º Para os efeitos deste Regulamento aplicam-se as seguintes definições:

(...)

XVII - Produto para Telecomunicação: equipamento, aparelho, dispositivo ou elemento que compõe meio necessário ou suficiente à realização de telecomunicação;

XVIII - Produtos para Telecomunicação da Categoria I: equipamentos terminais destinados ao uso do público em geral para acesso a serviço de telecomunicações de interesse coletivo;

XIX - Produtos para Telecomunicação da Categoria II: equipamentos não incluídos na definição da Categoria I, mas que fazem uso do espectro radioelétrico para transmissão de sinais, incluindo-se antenas e aqueles caracterizados, em regulamento específico, como equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita; e

XX - Produtos para Telecomunicação da Categoria III: quaisquer produtos ou equipamentos não enquadrados nas definições das Categorias I e II, cuja regulamentação seja necessária:

a) à garantia da interoperabilidade das redes de suporte aos serviços de telecomunicações;

b) à confiabilidade das redes de suporte aos serviços de telecomunicações; ou

c) à garantia da compatibilidade eletromagnética e da segurança elétrica.

(...)

Art. 4º São passíveis de certificação e de homologação, para efeito do que prevê este Regulamento, todos os Produtos de Telecomunicação classificáveis nas Categorias I, II e III.

Parágrafo único. A Anatel poderá emitir atos que relacionem produtos de telecomunicação das Categorias I, II e III que serão objeto de regulamentação.

(...)

Art. 20. O procedimento de avaliação da conformidade de um dado produto em relação aos regulamentos editados pela Anatel ou às normas por ela adotadas constitui etapa inicial do processo e visa obter a homologação do produto.

Parágrafo único. A emissão do documento de homologação é pré-requisito obrigatório para fins de comercialização e utilização, no País, dos produtos classificáveis nas Categorias I, II e III, descritas neste Regulamento.

15.5.6. Vê-se, então, que, nos termos da Resolução da Anatel, a homologação tem caráter obrigatório aos fornecedores e usuários dos produtos classificáveis nas categorias I, II e III descritas no citado regulamento. A sua ausência é um fator impeditivo para a contratação pela Administração.

15.5.7. Ocorre que o subitem 8.7 do termo de referência (transcrito no parágrafo 15.5.4. desta instrução) não previu de forma contundente a exigência da certificação, uma vez que permitia outras formas de comprovação. Tal fato pode ter dado margem a interpretações equivocadas.

15.5.8. Além disso, o Jurídico, por meio do Despacho Conjur/MS 342/2012, de 30/1/2012 (peça 13, p. 207/209 do TC 009.536/2013-2), ao analisar a minuta contratual, concluiu registrando que deveriam ser indicados os documentos necessários à comprovação da habilitação da empresa a ser contratada para o serviço, devendo estes ser avaliados pela área técnica previamente à contratação, inclusive, **se fosse o caso**, certificação junto à Anatel.

15.5.9. Outrossim, em correspondências eletrônicas dirigidas às empresas L&H, Comunix e Taitell (peça 13, p. 269 e 337-339), consta que, por recomendação da Consultoria Jurídica, a empresa

contratada deveria apresentar, no ato da contratação, “Documento comprobatório de concessão, permissão ou autorização da Anatel para prestação do serviço”, não fazendo menção especificamente ao certificado de homologação. Inclusive tal fato foi objeto de questionamento pelo Sr. Paulo Vinícius Novais, representante da empresa Comunix, em 1º/2/2012 (peça 13, p. 267). Ressalte-se que não foi localizada nos autos resposta a esse questionamento.

15.5.10. Conclui-se, então, que, num primeiro momento: ou não foi efetuada a análise técnica ou a análise quanto ao conteúdo do certificado apresentado foi equivocada, já que inicialmente foi aceita a documentação apresentada pela empresa L&H, tendo sido publicado o Extrato de Dispensa de Licitação 11/2012, no Diário Oficial da União de 3/2/2012 (peça 12, p. 10 do TC 009.536/2013-2).

15.5.11. A questão da certificação somente passou a ter maior destaque após o recurso administrativo impetrado pela empresa Comunix, sendo que, em 3/2/2012, a Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio (CGMAP/SAA/SE/MS) encaminhou para análise da área técnica (Coordenação de Obras e Serviços de engenharia) a documentação apresentada pela empresa L&H (peça 12, p. 285 do TC 009.536/2013-2).

15.5.12. De acordo com o parecer do engenheiro Geraldo Misael da Cosen (peça 12, p. 289 do TC 009.536/2013-2), o certificado de conformidade apresentado pela empresa L&H não substituiu a certificação de homologação de produtos para telecomunicações expedida pela Anatel. O documento apresentado pela empresa L&H consta na peça 12, p. 23 e foi emitido pela Fundação CPQD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações), conforme ato da Anatel.

15.5.13. Cabe salientar que em todos os pregões citados pela empresa Comunix, como contratações análogas ao caso em exame (peça 86, p. 20-21, 50, 79 e 104), há cláusulas claras quanto à apresentação da certificação de homologação dos equipamentos pela Anatel, não dando margem a dúvidas ou a possibilidade de apresentação de outros certificados.

15.5.14. Frise-se que a Resolução 242/2000 da Anatel tem caráter compulsório para o comércio dos produtos classificáveis na categoria III, na qual a URA se enquadra. Segundo informações do MS (peça 26, p. 6-7 do TC 009.536/2013-2), o enquadramento seria no art. 3º, inciso XX, alínea “b” da aludida norma. Com efeito, de acordo com o termo de referência trata-se de equipamento de interconexão, sendo um canal de entrada na central de teleatendimento (peça 13, p. 219-223 e peça 11, p. 7-8 do TC 009.536/2013-2). Assim, independentemente de estar prevista no edital, deve ser exigida quando da contratação.

15.5.15. Por pertinente, transcreve-se excerto do voto condutor do Acórdão 2.882/2012-TCU-Plenário, que tratou de assunto semelhante:

6. De fato, a certificação e homologação de produtos para telecomunicação são requisitos obrigatórios para fins de comercialização e utilização no país, de acordo com a Resolução Anatel 242/2000. Todavia, tal exigência não é suficiente a, neste momento, suspender a licitação ou anular o ato que declarou vencedora e habilitada a empresa Binário Distribuidora de Equipamentos Eletrônicos Ltda., como requer a representante.

7. É que o edital não o previu o atendimento a esse requisito nas fases de julgamento das propostas e de habilitação, inexistindo, nesse caso, fundamento para a desclassificação e inabilitação da vencedora. Isso não significa que a demonstração da certificação e homologação não deva ser exigida. Ao contrário, em se tratando de norma de exigibilidade geral aos fornecedores e usuários dos equipamentos, é de cumprimento obrigatório, independente da previsão no edital.

(...)

10. Assim, entendo prematura a paralisação da licitação, eis que não exauriu o prazo em que é aceitável a comprovação pela empresa vencedora do atendimento às exigências normativas. A apresentação de certificado de homologação no momento da entrega dos equipamentos já foi, inclusive, considerada factível em outro processo (Acórdão 939/2010 - Plenário). A diferença é que no caso ora em análise não havia previsão no edital. Essa ausência, por si só, não macula o pregão, pois não representa contrariedade aos princípios norteadores das licitações. Pertinente, contudo, a

sugestão da Unidade Técnica de dar ciência a CVM acerca da obrigatoriedade e recomendar a inclusão nos futuros editais, com vistas a evitar novos questionamentos de licitantes. Foi nesse mesmo sentido a conclusão adotada por esta Corte, em processo que tratou de matéria similar, em que se recomendou ao Ministério das Comunicações que "exija dos licitantes certificados de conformidade dos produtos sempre que tal certificação for compulsória para a comercialização dos itens adquiridos" (Acórdão 463/201 0-Plenário).

15.5.16. Do exposto, observa-se que o certificado de homologação é necessário para fins de aquisição de produtos de telecomunicação, embora, no presente caso, a exigência não figurasse de forma taxativa no termo de referência.

15.5.17. No tocante à questão da celeridade na tramitação do processo de contratação, após o recurso impetrado pela empresa Comunix, que culminou na desclassificação da empresa L&H, constata-se que a circunstância exigia um andamento mais ágil, embora se verifiquem situações de atraso na atuação do Ministério em contratação desses serviços. O contrato anterior, que contemplava o serviço de URA, firmado com empresa Oi, expirava em 26/1/2012, e o pregão eletrônico para a nova contratação (31/2011), cuja sessão de lances estava prevista para 27/12/2011 e depois alterada para 12/1/2012, foi suspenso pelo Ministério, devido à representação autuada no TCU (TC 037.923/2011-0).

15.5.18. A propósito, consta a seguinte notícia nos autos quanto à situação da Central de Pesquisa e Teletendimento do SUS – Disk Saúde 136 e a URA/Portal de Voz (peça 13, p. 64-65 do TC 009.536/2013-2):

5. Quanto ao processo N° **10.002/2006** — acima referenciado-, informo que o prazo de vigência findará em **26.01.2012**, este que por sua vez executa em seu escopo de contratação a manutenção da URA e que contempla o destino das ligações destinadas ao 136 (número do Disk Saúde deste Ministério) para o canal de entrada do "DAC WIN". O prazo de 26.01.2012 possivelmente, em detrimento das questões pertinentes à solicitação de informações do TCU e a reabertura do processo licitatório em 12.01.2012, prejudicará os trabalhos da Central e necessitaríamos caso seja pertinente e possível uma contratação emergencial uma vez que recebemos no ano de 2011 exatamente **6,39 milhões de ligações** que foram destinadas a este canal. Um **mês sem a URA** significariam **532.697,16** (quinhentos e trinta e dois mil seiscentos e noventa e sete, dezesseis), **por dia 17.513,33** (dezessete mil quinhentos e treze, trinta e três) disseminações de informações, que em suma poderão não existir e pior se reverter em ligações diretas ocasionando uma sobrecarga de ligações para a central, que poderia, em virtude da estrutura de gestão de telefonia precária — sistema "DAC WIN" não suportar, e a quantidade de pessoas insuficientes para atender esse número expressivo de ligações, causaria assim uma pane na Central.

6. Considerando que a URA é o ÚNICO portal onde se situa a possibilidade de teclar um número e falar com um dos nossos teleatendentes, caso o cidadão queira registrar a manifestação, seja ela um elogio, denúncia, solicitação e informações, com a possibilidade da não realização deste pregão inviabilizará a implantação da URA solicitada e causará um transtorno a este Ministério, a Gestão desta Ouvidoria e a população brasileira que a utiliza, uma vez que os serviços de transferência de ligação necessitam da URA para orientar e dar acesso aos cidadão às informações NECESSÁRIAS, bem como a opção de falar com o teleatendente. Através do nº 136 é possível verificar o menu da URA e as informações contidas.

15.5.19. Nota-se, então, que os procedimentos de análises da nova contratação tiveram que ser mais ágeis para que o serviço não sofresse interrupção. Assim, foi firmado o contrato emergencial que teve vigência de 13/2/2012 a 20/8/2012.

15.5.20. Quanto ao fato de que outros órgãos da Administração contratam tais serviços sem a exigência de certificação de homologação (Pregões 29/2011 do Ministério do Desenvolvimento Social, Pregão 8/2013 da Secretaria da Receita Federal do Brasil/SUCOR/COPOL e Pregão Eletrônico para Registro de Preços 26/2010, que o Ministério aderiu ao final das duas contratações emergenciais - peça 33, p. 8 do TC 009.536/2013-2), a empresa Comunix, em sua defesa, argumentou que não se tratam do

mesmo objeto, pois se referem à solução global, ou seja, envolvem serviços de teleatendimento, com disponibilização das instalações físicas, infraestrutura de *hardware*, mobiliário, pessoal, telefonia, equipamentos e aplicativos.

15.5.21. Relativamente ao pregão do MDS, verifica-se, tendo em conta *e-mail* datado de 13/1/2012 (peça 13, p. 58-59, do TC 009.536/2013-2), que foi efetivada pesquisa de mercado pelo MS junto àquele Ministério, sendo constatado na ocasião que o objeto não era semelhante, eis que o edital era para solução global.

15.5.22. As dificuldades enfrentadas quando da pesquisa de preços junto aos entes públicos estão consignadas no Despacho 29, de 27/1/2012 (peça 13, p. 56), da Divisão de Manutenção e Suporte Administrativo do MS, visto que as contratações não tinham o mesmo padrão que a pretendida pelo Ministério, que era específica de URA. Tal limitação foi apontada também em correspondências trocadas entre os responsáveis pelo processo de contratação (peça 13, p. 66-67, do TC 009.536/2013-2). Desse modo, as pesquisas se restringiram a propostas de preços encaminhadas por empresas privadas.

15.5.23. Quanto ao fato de terem sido realizados contatos informais diretamente com a Comunix, alegou a mesma empresa, em suas justificativas (peça 86, p. 13-15), que várias outras empresas foram contatadas pelo MS, por se tratar de uma contratação emergencial, que demandava maior celeridade, sendo uma prática usual e lícita.

15.5.24. Com efeito, verifica-se, no processo de contratação que foi solicitado pelo MS, o reenvio de propostas, por *e-mail*, às empresas L&H, Taitell Telecom e Central IT em 1º/2/2012 (peça 12, p. 31 e peça 13, p. 337-339 e 363 do TC 009.536/2013-2), inclusive com alguns esclarecimentos acerca do prazo de implantação e de apresentação de documentos no ato de contratação. Assim, pelos documentos constantes dos autos, não se constata tratamento privilegiado à empresa Comunix. Além disso, observa-se que a correspondência eletrônica, pela urgência da contratação, foi uma ferramenta bastante utilizada para comunicação com as empresas participantes, para solicitar informações aos órgãos públicos e realizar pesquisa de preço.

15.5.25. Relativamente às alegações do Sr. Geraldo Misael acerca da inobservância de dispositivos da IN TCU 56/2007 e art. 9º da Lei 8.443/1992, quanto à formalização da presente TCE, vale informar que a aludida Instrução foi revogada pela IN 71/2012. Referida norma trata de processos de TCE instaurados pelos órgãos e encaminhados ao TCU, cujo rito é próprio para apurar responsabilidades por ocorrências de dano à Administração Pública (quantificação do prejuízo e identificação dos responsáveis).

15.5.26. No presente caso, trata-se de processo de fiscalização (representação), que foi convertido em TCE, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU e art. 41 da Resolução-TCU 259/2014. De acordo com o § 4º do art. 41 da mencionada Resolução, a TCE deverá ser constituída de cópia do relatório, do voto e do acórdão exarado no processo originador, sem prejuízo da juntada de outros documentos que forem julgados necessários. Assim, a presente TCE foi constituída de forma válida.

15.5.27. No que tange à responsabilização da Srª Andrea Garrido Laborne Valle, embora tenha revogada a Dispensa de Licitação 11/2012, na qual a empresa L&H apresentou a menor proposta de preço na cotação realizada pelo Ministério, bem como autorizada a contratação da empresa Comunix, por preço superior, a decisão, proferida por meio do Despacho 341/2012-CGMAP, foi baseada em análises técnicas efetuadas pelo Engenheiro Eletricista Geraldo Misael e pelo Coordenador da área técnica, Sr. André M. Nakayama, conforme se verifica do Despacho 334/2012-CGMAP (peça 12, p. 285, do TC 009.536/2013-2) e consoante pareceres constantes da peça 12, p. 289 e 291 do TC 009.536/2013-2.

15.5.28. De todo modo, pelas razões expostas na análise precedente, resta elidida a irregularidade apontada em relação à rejeição da proposta da empresa H&L e a contratação da empresa Comunix, em condições mais onerosas para o Ministério, razão pela qual devem ser acolhidas as defesas apresentadas pelos Srs. Geraldo Misael (CPF 057.346.651-34); Andre M. Nakayama (CPF 157.602.478-40), pela Sr^a Andréa Garrido Laborne Valle (CPF 352.317.691-34) e pela empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. (CNPJ 11.387.411/0001-6).

Das Razões de justificativa apresentadas

16. decisão de aderir à Ata de Registro de Preços Ceal 26/2010, referente ao processo SIPAR 25000.228460/2012-04 e ao Contrato 6/2013, sem planejamento e fundamentação consistentes, haja vista a ausência de prévia definição das reais necessidades do órgão, de comparação com outras opções de atendimento da demanda e de demonstração da economicidade da opção escolhida.

16.1. Justificativas apresentadas pelo Sr. Marcos José Pereira Damasceno (Subsecretário de Assuntos Administrativos – SAA)

16.1.1. O responsável alegou, em síntese, que (peça 49):

a) a análise contida nos parágrafos 70 e 74 do Relatório (peça 3, p. 14-15) desconsiderou que não se encontram entre as competências regimentais do então Subsecretário de Assuntos Administrativos ordenar despesa à conta do orçamento da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, razão pela qual não poderá responder pelos atos de competência de outra autoridade administrativa (peça 49, p. 2);

b) nos termos da Portaria 133, de 27/1/2011 (peça 49, p. 7), foi delegado competência para o Subsecretário da SAA atuar como ordenador de despesas, no que se refere aos atos de gestão orçamentária e financeira dos recursos provisionados, para custeio e capital, da Coordenação-Geral de Material e Patrimônio e da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (peça 49, p. 2-3);

c) não possui legitimidade para constar como responsável pela referida contratação, notadamente se considerada a expressa permissão da autoridade administrativa da área para a referida contratação, o Secretário de Gestão Estratégica e Participativa (peça 49, p. 3);

d) os atos de comunicação havidos entre a SAA/SE/MS e a contratada e entre a SAA e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão solicitando ao órgão central do SIASG o cadastramento do pregão no Comprasnet (peça 31, p. 30-31) são atos de natureza acessória ao processo de ordenação de despesa, determinado pela autoridade competente da área demandante do serviço, nos termos do disposto no art. 80 do Decreto-lei 200/1967 (peça 49, p. 3);

e) não obstante as atribuições do Subsecretário de Assuntos Administrativos, não lhe competia fazer qualquer juízo de valor, conveniência e oportunidade do ato de ordenação de despesa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa, o que pode ser comprovado por meio do Despacho 230/2013 do então titular da Coordenação Geral de Material e Patrimônio que solicitou que a Subsecretaria requeresse à área demandante (SGEP/MS) a avaliação e decisão, se fosse o caso, dos serviços e quantitativos que deveriam ser contratados, o que foi solicitado pelo então chefe de Gabinete da SAA em 17/1/2013 (peça 49, p. 4);

f) os autos retornaram ao SAA em 4/2/2013 com a expressa manifestação quanto à conveniência, oportunidade e vantajosidade da adesão, realizada pela Coordenadora Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, com a anuência expressa do Secretário de Gestão Estratégica e Participativa, tendo, como anexo, o termo de referência que estabeleceu os serviços e quantitativos a serem contratados (peça 49, p. 5);

g) tanto os atos do SAA como os da Coordenação Geral de Material e Patrimônio estavam intrínseca e inquestionavelmente condicionados à expressa anuência do ordenador de despesas da área

demandante, conforme comprovam os Despachos 230/2013 da CGMAP/SAA/SE/MS e 01/2013 da CGPEP/DOGES/SGEP/MS (peça 49, p. 5).

16.1.2. Ao final, requer o acolhimento das razões apresentadas, por tratar-se de flagrante ilegitimidade passiva.

16.2. Justificativas apresentadas pela Sr^a Gilnara Pinto Pereira (Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio)

16.2.1. Iniciou a responsável historiando desde a criação do teleatendimento no âmbito do MS até a mudança para o Disque Saúde 136, demonstrando a abrangência e relevância dos serviços, além das ações da Ouvidoria, como instrumento de gestão, visando à melhoria das políticas públicas de saúde e, ainda, a necessidade de contratação de uma empresa especializada na operação dos serviços de atendimento, dado que os contratos então firmados não eram suficientes (peça 51, p. 1-3).

16.2.2. Logo após, informou que em 2012 o Disque Saúde 136 funcionava na Unidade III do MS utilizando-se de equipamentos e mobiliários comuns às outras áreas, ou seja, de forma inadequada as normas da NR 17, que especifica as condições mínimas de trabalho oferecidas pelas empresas de teleatendimento aos operadores (peça 51, p. 3).

16.2.3. Noticiou que, à época, estavam vigentes três contratos sob a gestão da Coordenação de Pesquisa e Processamento de Demandas (CGPEP/DOGES/SGEP/MS): 51/2012 (prestação de serviço de solução 0800 – URA, caráter emergencial), 14/2011 (serviços de pesquisa e teleatendimento, com fornecimento de apenas mão de obra – 140 teleatendentes) e 13/2012 (prestação de serviços de telefonia comutada – STFC, na modalidade Discagem Direta Gratuita – DDG, que atende além do Disque Saúde outros setores do Ministério) – peça 51, p. 3.

16.2.4. Além disso, para o atendimento ativo estavam vigentes dois contratos, sendo um para prestação de serviços de telefonia fixa comutada na modalidade local e outro de telefonia fixa comutada na modalidade longa distância nacional e internacional (peça 51, p. 3).

16.2.5. Aduziu que, em razão do grande número de chamadas recebidas, a mão de obra mostrou-se insuficiente para o atendimento à população, tornando os serviços deficitários, além do espaço físico inadequado e do Contrato 14/2011 não dispor de solução global de *call center*, eis que na ocasião as atividades eram desenvolvidas em instalações próprias do MS, cuja infraestrutura não possibilitava expansão e melhorias (peça 3, p. 3-4).

16.2.6. Diante disso, foram iniciados em novembro de 2012 os procedimentos para a realização da licitação para prestação de serviços de solução global destinados à implantação e operação do Disque Saúde 136, visando à implantação, operação, gestão, administração, supervisão, monitoramento, estrutura física com equipamentos e sistemas de atendimentos e recursos humanos, incluindo os serviços de teleatendimento ativo e receptivo, ambos via telefone e *internet* (peça 51, p. 4).

16.2.7. Destacou, ainda, que em junho/2012 estavam em andamento as tratativas para a substituição do Contrato 51/2012 (prestação de serviços de URA), tendo sido o termo de referência encaminhado à Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA/SE/MS) pelo Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS (DOGES/SGEP/MS) – peça 51, p. 4.

16.2.8. Em decorrência da necessidade de adequação do termo de referência à IN 4/2010, conforme orientação da Consultoria Jurídica, tendo em conta consulta formulada ao Departamento de Informática do SUS (DATASUS/SGEP/MS), optou-se por suspender o processo, uma vez que o tempo de ajuste corresponderia ao mesmo de finalização do processo de solução global, tornando improcedente a tramitação de dois processos ao mesmo tempo (peça 51, p. 4).

16.2.9. Ademais, considerando que não haveria tempo hábil para a finalização da licitação iniciada e diante da necessidade dos serviços, que atenderiam tanto à substituição do serviço de URA como à

ampliação e qualificação necessária dos serviços prestados pelo Disque Saúde 136, fez-se a opção pela adesão da Ata 26/2010, da Ceal (peça 51, p. 4).

16.2.10. Ressaltou, ainda, que foi inserido um anexo ao contrato firmado com as complementações necessárias ao atendimento do MS, sem nenhum custo adicional, eis que a ata era direcionada para o atendimento dos consumidores de energia elétrica (peça 51, p. 4-5).

16.2.11. Asseverou que o contrato oriundo da referida ata foi firmado com a intenção de substituir os contratos de prestação de serviços de URA e fornecimento de mão de obra para realização de teleatendimento no Dique Saúde, sendo que na contratação de solução global a empresa deve oferecer toda a infraestrutura necessária para o seu funcionamento, desonerando o Ministério nos gastos com aluguel de espaços físicos, equipamentos de informática, manutenção predial, fornecimento de energia elétrica, água, mobiliário e demais itens para a prestação dos serviços (peça 51, p. 5).

16.2.12. Outrossim, salientou que o custo benefício com a adesão da ata foi considerável, pois, além de facilitar a gestão de apenas um em vez de vários contratos realizados pelo MS, atendeu também ao princípio da economicidade e eficiência eis que diminuiu o custo geral do funcionamento (peça 51, p. 5).

16.2.13. Frisou que a adesão à ata não trouxe nenhum prejuízo ao erário, estando de acordo com a prática de mercado, tendo sido acertada a decisão, eis que não havia outra forma de manter o pronto atendimento à população, já que os aludidos serviços possuem natureza continuada (peça 51, p. 6).

16.2.14. Por fim, informou que está em andamento novo processo licitatório para a contratação dos serviços em tela, e até o final de novembro de 2014 o certame estaria concluído. Aduziu que o novo processo de contratação encontrava-se muito bem elaborado, pois com a adesão da ata foi possível delimitar com muito mais precisão as reais necessidades do MS (peça 51, p. 6).

16.3. Justificativas apresentadas pela Sr^a Maria Angélica Aben-Athar (Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio) e André Luis Bonifácio de Carvalho (Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto)

16.3.1. Preliminarmente, vale informar que os argumentos apresentados pela Sr^a Maria Angélica e pelo Sr. André Luis são bastante similares aos apresentados pela Sr^a Gilnara, cujo teor está resumido no parágrafo 16.2 desta instrução, razão pela qual relataremos apenas os pontos que não são comuns.

16.3.2. Como benefício da adesão da ata de registro de preço, alegou o Sr. André que agilizou e facilitou a gestão interna e contratual, pois deixaram de ser realizados vários contratos para poder dar forma ao Disque Saúde 136, além da eficiência e eficácia do serviço prestado ao cidadão decorrente do emprego de nova tecnologia aos 272 postos de atendimentos, sendo todos com tecnologia ativa e receptiva, reduzindo o tempo de espera de quinze minutos para trinta segundos (peça 50, p. 7).

16.3.3. Os aludidos responsáveis reforçaram que a adesão à ata foi definida após as avaliações pertinentes, sendo levada em consideração questões como: a) necessidade de continuidade dos serviços de URA, imprescindíveis para o funcionamento do Disque Saúde 136; b) ampliação de postos de atendimento visando à qualificação dos serviços, tendo como foco principal a diminuição do tempo de espera dos cidadãos e a realização de contatos e pesquisas de satisfação, como também a disseminação em torno dos cinco milhões de informações por ano, alcançando o objetivo do Departamento de Ouvidoria Geral do Sus, que é atuar como mediador entre o cidadão e a gestão do SUS (peças 48, p. 4 e 50, p. 8).

16.3.4. Esclareceram, ainda, que, antes da adesão da referida ata, foi realizada pesquisa de preço, conforme consta na folha 195 do Processo SIPAR 25000.206521/2012-41, sendo demonstrado que o preço contratado era menor que os valores cotados, atendendo assim ao princípio da economicidade, ou seja, para os 272 postos de atendimentos, aderindo à ata de registro de preços o valor mensal ficou em R\$ 1.892.187,04 e o menor valor pesquisado ficou em R\$ 2.609.570,83 e (peças 48 p. 4 e 50, p. 8).

16.3.5. Além disso, com a contratação desses postos, o Departamento de Ouvidoria teve condição de mensurar a sua real necessidade, razão pela qual se definiu que seria aguardado um tempo que possibilitaria uma melhor avaliação da quantidade de postos para um funcionamento ideal (peça 48, p. 4 e 50, p. 9).

16.3.6. A Sr^a Maria Angélica concluiu sua explanação alegando que a adesão foi devidamente motivada e realizada depois das análises necessárias, bem como ratificou que a contratação não substituiu apenas o serviço de URA e que seu valor é proporcional aos serviços oferecidos, além da adesão ter cumprido com os princípios de eficiência e eficácia, pois regularizaram o atendimento, qualificando os serviços prestados aos cidadãos com a disseminação de mais de 4.677.688 de informações no ano de 2013, e realização de 56 contatos e pesquisas no ano de 2013 e 39 até setembro/2014 (relatório anexo), com foco no controle e avaliação dos serviços ofertados pelo SUS. Desse modo, caso a expansão dos postos de atendimento não fosse realizada não seria possível atender ao grande número de demandas registradas na Ouvidoria e nem colaborar para a qualificação da gestão (peça 48, p. 5).

16.3.7. Aduziu, ainda, que as decisões foram tomadas com a intenção de alcançar o objetivo principal de um serviço público que atenda ao cidadão e que, embora tenham surgido problemas e impasses que fazem parte da gestão, foram adotadas as medidas cabíveis à sua resolução, com a observância da legalidade (peça 48, p. 5).

16.3.8. O Sr. André, ao final de suas justificativas, afirmou que a decisão de aderir a ata se deu em plena governança de um planejamento prévio conforme ficou comprovado pelos termos de referência apresentados, resguardando-se de possíveis imprevistos de ordem técnica e de mercado, sendo feito estudo comparado, diante da realidade registrada e comprovada, tendo sempre compromisso com a probidade administrativa e de acordo com os princípios da eficiência, eficácia e economicidade, garantindo a continuidade do serviço de utilidade pública com qualidade e presteza (peça 50, p. 9).

16.4. Análise:

16.4.1. Por meio do Memorando 290/2012 – SAA/SE/MS, de 26/12/2012, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos solicitou à Coordenação Geral de Material e Patrimônio (CGMAP) que fosse verificada a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços 26/2010, da Ceal, em substituição aos serviços contratados emergencialmente por 180 dias (Contrato 51/2012, que seria encerrado em 10/2/2013 - peça 30, p. 1 do TC 009.536/2013-2).

16.4.2. Mediante o Despacho 230/2013, de 16/1/2013, a Coordenadora Geral, em atenção ao aludido memorando, informou à Subsecretaria que adotou as medidas administrativas, burocráticas e legais no sentido de aderir à ata de registro de preço da Ceal (UASG 947101). Além disso, noticiou que, após a autorização do órgão gerenciador e da detentora do registro de preço, emitiu-se a Nota de Empenho, em 27/12/2012, em favor da empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda. no valor de R\$ 26.255,40 (peça 31, p. 49 do TC 009.536/2013-2).

16.4.3. De acordo com o mencionado despacho, vencida a etapa da adesão, como forma de garantir a continuidade dos serviços da solução completa do teleatendimento do Disque Saúde, sugeriu-se que os autos fossem encaminhados à área demandante (DOGES) para avaliação dos serviços contemplados na ata e para decisão, se fosse o caso, dos serviços e quantitativos que deveriam ser contratados (peça 31, p. 49 do TC 009.536/2013-2).

16.4.4. Constata-se da leitura do referido despacho, que houve a adesão à ata sem que estivessem até então definidos os serviços e quantitativos a serem contratados, inclusive emitiu-se nota de empenho no valor de R\$ 26.255,40 (peça 31, p. 49 do TC 009.536/2013-2). A principal alegação da Coordenadora foi de que a adesão visava garantir a continuidade dos serviços da solução completa do teleatendimento do Disque Saúde, até então contratados em caráter emergencial, com encerramento

previsto para 10/2/2013. Ocorre que o contrato emergencial não era para solução completa, mas para URA. Além disso, não ficou claro a que serviço se referia a nota de empenho então emitida.

16.4.5. Encaminhados os autos à área demandante, a Coordenadora Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas (CGPEP/DOGES/SGEP/MS), por meio do Despacho 1/2013, de 29/1/2013, noticiou que a Central de Pesquisa e Acolhimento Humanizado de Manifestações – Disque Saúde 136 funcionava na Unidade III do MS e de forma inadequada às normas NR 17, eis que utilizava equipamentos e mobiliários comuns às outras áreas do Ministério (peça 31, p. 51 do TC 009.536/2013-2).

16.4.6. Além disso, estavam sob a gestão da CGPEP os contratos 51/2012, tendo como objeto a prestação de serviço de solução 0800 – URA, cuja vigência se encerraria em 10/2/2013, 14/2011, tendo como objeto a prestação de serviços de pesquisa e teleatendimento, cuja vigência se encerraria em 15/9/2013 e o 13/2012, tendo como objeto a prestação de serviços de telefonia comutada (STFC), na modalidade Discagem Direta Gratuita (DDG), que atende, além da CGPEP, outros setores do MS (peça 31, p. 51-52). Para o atendimento ativo encontravam-se vigentes dois contratos, quais sejam: 1.153/2007 e 25/2011, para realização de ligações locais e interurbanas, respectivamente (peça 31, p. 52 do TC 009.536/2013-2).

16.4.7. Segundo o mesmo despacho, a única solução que necessitava de continuidade no momento era a URA. Todavia, deveriam ser observadas as condições de funcionamento e as especificações técnicas, previstas em termo de referência. Ademais, o processo licitatório 25000.206521/2012-41 deveria ser continuado, pois contemplava um quantitativo maior de serviços a serem contratados para melhor atender aos objetivos do Departamento de Ouvidoria Geral do SUS (peça 31, p. 52 do TC 009.536/2013-2).

16.4.8. Novamente, por meio do Despacho 2/2013 – CGPEP/DOGES/SGEP/MS, de 4/2/2013, a Coordenadora Geral, em complemento ao Despacho 1/2013, manifestou-se concordando com a adesão da ata de registro de preço, considerando que o Contrato 51/2012 (emergencial) estaria encerrado em 10/2/2013 e que o processo licitatório para a contratação da empresa especializada na prestação de serviços de solução global destinado à implantação e operação do Disque Saúde 136 estava em andamento (peça 31, p. 52 do TC 009.536/2013-2).

16.4.9. Ademais, alegou que os postos de atendimento (PA) constantes da referida ata atendiam inicialmente ao objetivo de ampliação dos serviços. Assim, seriam contratados 272 PA de 12h.

16.4.10. Embora os responsáveis, a exceção do Sr. Marcos José Pereira Damasceno, tenham demonstrado a abrangência e a relevância da atuação do Disque Saúde, não restou devidamente comprovada a real demanda do órgão e a vantajosidade dos preços contratados, por ausência de documentação comprobatória e análises técnicas satisfatórias. Frise-se que não se questiona a importância dos serviços de teleatendimento, mas a forma como foi conduzida a contratação em tela.

16.4.11. Observa-se, ainda, divergência quanto aos contratos que seriam substituídos com a adesão à ata de registro de preço, eis que a Sr^a Maria Angélica informou que a adesão foi firmada com a intenção de substituir os Contratos 51/2012- URA, 1.053/2007 – telefonia fixa e 14/2011 – que fornecia mão de obra para realização do teleatendimento no Disque Saúde, além de outros contratos como serviços de *internet*, manutenção de computadores, aquisição de equipamentos de informática, dentre outros (peça 48, p. 4).

16.4.12. Já a Sr^a Gilnara e o Sr. André alegam que a adesão teve a intenção de substituir o contrato de prestação de serviços de URA e fornecimento de mão de obra para a realização do teleatendimento no Disque Saúde 136 (peça 51, p. 5).

16.4.13. Conforme afirmado na instrução no TC 009.536/2013-2 (cópia na peça 4, p. 11 - item 57) e que também se constata no presente exame, não houve análise consistente das opções de contratação do objeto, comparando-se o procedimento licitatório que estava em andamento com a possibilidade de

adesão à ata da Ceal, ou mesmo a verificação se havia outras atas com o mesmo objeto na Administração Pública disponível.

16.4.14. Ademais, consoante apontado no item 5 da mesma instrução (cópia na peça 4, p. 12-13), por intermédio do Despacho 530/2013-CGMAP/SAA/SE/MS (peça 31, p. 86 do TC 009.536/2013-2) tomou-se uma decisão administrativa de aderir à ata de registro de preços e, posteriormente, adequar o processo da forma que fosse possível, ou seja, seria emitida a Nota de Empenho Estimativa, inicialmente pelo valor de R\$ 1.891.187,04, independentemente de complementação da instrução processual.

16.4.15. É importante consignar que não é possível fazer uma análise comparativa do serviço objeto do Contrato emergencial 51/2012 (URA) firmado com a Comunix e os serviços objeto da adesão à ata, uma vez que estes eram mais abrangentes do que aqueles. Na contratação global, a empresa contratada deveria oferecer toda a infraestrutura necessária para o seu funcionamento.

16.4.16. No entanto, verifica-se que houve um incremento considerável de postos de atendimento com a adesão à ata (272 PAs), eis que no Contrato 14/2011, que veio a ser substituído pela adesão à ata, foram contratados 70 postos.

16.4.17. O principal argumento dos responsáveis ouvidos em audiência para a adesão à Ata 26/2010 era que não haveria tempo hábil para a finalização da licitação iniciada, que atenderia tanto à substituição do serviço de URA como à ampliação e qualificação necessária dos serviços prestados pelo Disque Saúde.

16.4.18. Além disso, o custo benefício com a adesão seria considerável, pois além de facilitar a gestão de apenas um em vez de vários contratos realizados no âmbito do MS, atenderia ao princípio da economicidade e eficiência, pois diminuiria o custo geral de funcionamento. No entanto, não constam dos autos os estudos ou levantamentos realizados para o quantitativo a ser contratado, nem qual a real vantagem econômica, tendo em conta o custo dos contratos substituídos frente à adesão.

16.4.19. Acerca do preço praticado com a adesão à ata, consta nas razões de justificativa apresentadas pela Sr^a Maria Angélica e pelo Sr^a André Luis que foi realizada pesquisa de preços no âmbito do Processo Sipar 25000.206521/2012-41 (processo licitatório para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de solução global de *call center*), onde é demonstrado que o preço contratado foi menor que os valores cotados.

16.4.20. O documento encaminhado pelo Sr. André Luis (peça 50, p. 8 e 28) contém uma tabela com cotação de valores junto a três fornecedores, quais sejam: CTIS, CENTRAL IT e TELLUS. Ao final, contém esclarecimentos de que os valores ofertados são equivalentes a 960 postos de atendimento, mas que, tomando-os proporcionalmente aos 272 postos, o valor da ata de registro de preço ficou menor.

16.4.21. Ocorre que não foram juntados aos autos qualquer documentação comprobatória referente à consulta realizada, como solicitações do MS de cotações de preços e respostas das empresas selecionadas com as propostas, bem como a data em que foram realizadas. Não é possível também afirmar que a preço proporcional de 272 postos em relação a 960 postos ocorreria na prática e seria realmente vantajoso. Ademais, tudo indica que não foram utilizadas outras fontes de pesquisas, como licitações similares, outras atas de registros de preços, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. Assim, a pesquisa de preço mostrou-se bastante frágil, não demonstrando se, de fato, houve vantajosidade na contratação por meio da adesão à ata de registro de preço da Ceal.

16.4.22. Registre-se que a referida cotação, segundo alega o Sr. André Luis, encontra-se na folha 195 do processo Sipar 25000.206521/2012-41 (processo licitatório para contratação dos serviços de teleatendimento de forma a atender os objetivos institucionais do Departamento de Ouvidoria Geral do

SUS), não havendo tal informação no processo que tratou da adesão à ata de registro de preço (proc. 25000.228460/2012-04), cuja cópia consta nas peças 30, 31 e 32 do TC 009.536/2013-2.

16.4.23. O entendimento do Tribunal (Acórdão 2.816/2014-Plenário), quanto ao assunto, é de que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser adotadas, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos.

16.4.24. As análises técnicas quanto à adesão à ata de registro de preço foram efetuadas pela Coordenação Geral de Material e Patrimônio, mediante o Despacho 230/2015, de 16/1/2013 (peça 31, p. 49 do TC 009.536/2013-2) e pela Coordenação Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, por meio dos Despachos 1/2013, de 29/1/2013 e 2/2013, de 4/2/2013, sendo este último despacho ratificado pelo Secretário de Gestão Estratégica e Participativa, substituto (peça 31, p. 52-53 do TC 009.536/2013-2).

16.4.25. É importante salientar que, inicialmente, aderiu-se à ata (peça 31, p. 49). Em seguida, os autos foram encaminhados à área demandante, que, em primeira análise, apontou pela necessidade de contratação apenas do serviço de URA, tendo em vista o encerramento do contrato emergencial em fevereiro/2013. No entanto, ressaltou a necessidade de ser dada continuidade ao processo licitatório que contemplava um quantitativo maior de serviços a serem contratados (peça 31, p. 52 do TC 009.536/2013-2). Em 4/2/2013, a mesma área técnica concordou com a adesão da ata no quantitativo de 272 postos de atendimento, de 12 h, sem muito detalhamento (peça 31, p. 53).

16.4.26. Assim, não restou devidamente demonstrada a necessidade urgente da contratação de 100% do quantitativo da ata, eis que o Contrato 14/2011, que segundo informado também foi substituído com a adesão, somente se encerraria em 15/9/2013 (peça 31, p. 51-52 do TC 009.536/2013-2).

16.4.27. Ressalte-se que o despacho da Coordenação Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas que concordou com a adesão à ata de registro de preços está desprovido de levantamento/estudos quanto aos quantitativos a serem contratados, limitando-se a informar que o número de postos constante da ata atende inicialmente ao objetivo de ampliação dos serviços. Inseto nesse documento está apenas o anexo I (peça 31, p. 54-83 do TC 009.536/2013-3-2) que contém as especificações dos serviços.

16.4.28. Ora, não se tratou de uma contratação qualquer, mas de um contrato cuja materialidade é grande, eis que o valor global era de R\$ 22.706.244,48, com vigência inicial de 12 meses (peça 32, p. 9-21 do TC 009.536/2013-2).

16.4.29. As irregularidades ora apontadas reforçam que, em que pese ter sido anulado o Pregão Eletrônico 31/2011, por meio do Acórdão 4.631/2012-TCU-1ª Câmara, no qual foram registrados problemas de planejamento no que tange à contratação dos serviços de telefonia do órgão, neles inseridos os serviços de teleatendimento, persistem as falhas referentes à pesquisa de preço e à definição dos quantitativos a serem contratados.

16.4.30. Assim, entende-se que as justificativas apresentadas pelas Sr^{as} Gilnara Pinto Pereira e Maria Angélica Aben-Athar e pelo Sr. André Luis Bonifácio de Carvalho não foram suficientes para esclarecer as deficiências no planejamento da contratação dos serviços de *call center*, eis que não constam a realização de levantamento da real necessidade do Ministério e a definição dos quantitativos a serem contratados, tampouco para justificar as fragilidades na pesquisa de preços.

16.4.31. No que tange à responsabilização do Sr. Marcos José Pereira Damasceno, Subsecretário de Assuntos Administrativos, constata-se que, embora o aludido responsável tenha encaminhado o Memorando 290/2012/SAA/SE/MS, de 26/12/2012, à Coordenação Geral de Material e Patrimônio, solicitando verificar a possibilidade de adesão à ata de registro de preço da Ceal, bem como

manifestado o interesse do MS em aderir em sua totalidade à ata e, ainda, solicitado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a liberação de perfil para servidores do MS cadastrarem o Pregão Eletrônico RP 26/2010, no Sistema Comprasnet (peça 31, p. 30-31), não houve ato de gestão no sentido de aprovar a referida adesão ou ato de ordenação de despesa. Desse modo, entendemos que devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcos.

16.4.32. Ainda sobre a presente TCE, vale informar que, ante a não comprovação de dano ao erário, o entendimento do Tribunal é no sentido de que se reconheça a modificação da natureza do processo para representação (Acórdãos 1.753/2010-1ª Câmara e 1.014/2014-2ª Câmara).

16.4.33. A esse propósito, o voto condutor do Acórdão 1.014/2014-2ª Câmara assim discorre:

4 A aludida recorrente insurgiu-se, em essência, contra o julgamento pela irregularidade de suas contas e contra a multa que lhe foi aplicada.

5. No transcorrer desta tomada de contas especial, já havia sido descaracterizada a ocorrência de dano ao erário, não havendo, por conseguinte, contas a serem julgadas. Nesse sentido, como bem asseverou o MP/TCU, "os artigos 12, inciso III, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, não autorizam a conclusão que é possível o julgamento de tomada de contas especial sem débito, mas tão somente o julgamento de contas. Esses dispositivos legais requerem a existência anterior de contas a serem julgadas, não configurando hipóteses para sua constituição, mas para seu julgamento. A existência anterior das contas especiais depende da verificação dos pressupostos estabelecidos no art. 8º da citada lei. E todas as hipóteses previstas nesse artigo estão relacionadas à ocorrência de dano ao erário. E nem poderia ser diferente. A Constituição Federal, ao atribuir competência ao TCU para o julgamento de contas, distingue nitidamente a situação em que há dano, consoante a redação da parte final de seu art. 71, inciso II, estatuinte que compete à Corte julgar as contas dos administradores dos órgãos e entidades ali relacionados "e as contas daqueles que derem causa a perda extraviado ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário". Portanto, conclui-se que somente existem contas a serem julgadas pelo TCU que não dependem da existência de débito no caso "dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal", condição não verificada no caso ora em apreciação." (grifei)
(...)

8. Todavia, também na esteira do entendimento perfilhado pelo MP/TCU, "embora não possa julgar contas, o TCU conserva a competência para a fiscalização dos atos relacionados à gestão dos recursos federais, sendo possível a aplicação da multa prevista no art. 58 nas hipóteses ali admitidas. Vale notar, a propósito, que a natureza original do presente processo não constitui empecilho ao TCU para o exercício dessa competência de fiscalização e aplicação de multa. Em outras oportunidades (Acórdãos 1.723/2009 e 972/2010, ambos do Plenário) esse Tribunal já apontou solução para o problema.

"Em vez de arquivar ou dar prosseguimento a processos de TCE nessa situação, parece-me mais coerente com o princípio da economia processual, as normas regimentais e a real essência das ações de controle externo que se reconheça a modificação da natureza do processo, procedimento decisório que afigura-se plenamente viável e adequado. Se a tomada de contas especial originou-se da conversão de outro processo, que se reconheça-lhe à natureza inicial. Se se trata de processo autônomo (ou seja, TCE desde a origem) que passe a ser conhecido como representação, cuja finalidade é exatamente a de apurar ilegalidades. Desse modo, o Tribunal encerrará a apreciação do processo deliberando não mais sobre uma TCE, que efetivamente não mais subsiste, mas sobre um processo de fiscalização ou representação, nos quais a apenação dos responsáveis pelas irregularidades praticadas pode se dar sem as dificuldades inerentes à emissão do julgamento segundo o que dispõe o art. 16, III, da LO/TCU." (grifei)

9. Nesse desiderato, cabe frisar que a tese de "mudança da natureza do processo de TCE" foi encampada quando da prolação do [Acórdão nº 1.753/2010-1ª Câmara](#) (...)

11. Retomando os presentes autos, é forçoso concluir que a impossibilidade de o TCU julgar contas em relação à Sra. Eliane da Cruz Corrêa não impediria - uma vez convertida a TCE em processo de representação - a aplicação de multa pelas irregularidades por ela perpetradas na gestão dos

recursos federais que lhe foram confiados, irregularidades essas, vale ressaltar, que a recorrente não logrou êxito elidir em sua peça recursal.

12. Subsistindo, portanto, as irregularidades que deram supedâneo à multa imputada à recorrente, deverá a penalidade ser mantida no acórdão recorrido, com a consequente negativa de provimento do pleito da Sra. Eliane da Cruz Corrêa pela sua exclusão do sobredito decisum.

16.4.34. Outro ponto que merece destaque refere-se ao planejamento do novo processo licitatório para a contratação dos serviços de *call center*, eis que, segundo a Sr^a Gilnara Pinto Pereira, estavam em andamento os procedimentos com previsão de conclusão até o final de novembro de 2014. De acordo, ainda, com a mesma responsável, o novo processo de contratação encontrava-se muito bem elaborado, pois com a adesão da ata de preços foi possível delimitar com muito mais precisão as reais necessidades do MS, fato este que geraria grande economia à Administração (peça 51, p. 6).

16.4.35. Na prática não foi o que ocorreu, conforme será demonstrado a seguir. O contrato decorrente da adesão à ata de registro de preço (6/2013) foi firmado com a empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., em 8/2/2013, com vigência de 12 meses, com a possibilidade de prorrogação por até sessenta meses, no valor de global de R\$ 22.706.244,48 (peça 32, p. 9-21 do TC 009.536/2013-2).

16.4.36. Em 7/2/2014 foi prorrogada a sua vigência por mais 12 meses, ou seja, de 8/2/2014 a 7/2/2015, no valor global estimado de R\$ 25.581.567,36 (peça 52, p. 6-7 do TC 009.536/2013-2).

16.4.37. Por força do subitem 9.6.2 do Acórdão 2.297/2013-TCU-Plenário (peça 1), foi autuado processo específico (TC 024.438/2014-6), com vistas a monitorar a determinação inserta no subitem 9.2 do mesmo Acórdão, no sentido de que o Ministério se abstinhasse de renovar o Contrato 6/2013, firmado com a empresa Call Tecnologia, quando do seu vencimento, ou o fizesse apenas pelo prazo mínimo necessário para realizar o procedimento licitatório.

16.4.38. Para fins de averiguação do cumprimento do aludido Acórdão foi realizada diligência junto ao Ministério, por meio do Ofício 3.028/2014-TCU/Selog (peça 10 do TC 024.438/2014-6). Em resposta, o Ministério informou, mediante o Despacho 2/2015- CGPEP/DOGES/SGEP/MS, datado de 9/1/2015, que o Contrato 6/2013 seria novamente renovado. No entanto, seria inserida cláusula de rescisão imediata após a implantação e operacionalização dos serviços pela licitante vencedora contratada no novo pregão. A data prevista para publicação do edital, na oportunidade, foi 11/3/2015 (peça 12, p. 3-4 do TC 024.438/2014-6).

16.4.39. Do exposto, constata-se que somente em 28/11/2014, mais de dois meses após a decisão do Tribunal, proferida por meio do Acórdão 2.297/2014-Plenário, o Ministério autuou o Processo Administrativo Licitatório 25000.222685/2014-88 dando, assim, início aos trâmites legais, com vistas à elaboração da minuta do edital a partir do termo de referência (peça 12, p. 1 do TC 24.438/2014-6). Tal fato evidencia a lentidão por parte do órgão em agilizar a nova contratação, levando a uma segunda prorrogação da vigência do contrato com a Call Tecnologia, o que contradiz a informação da Sr^a Gilnara (peça 51, p. 6) de que o processo de contratação encontrava-se muito bem elaborado.

16.4.40. Assim, acompanhando o entendimento consignado na instrução na peça 4, p. 14 (item 72) há indícios do cenário de incipiente governança no que tange ao planejamento das contratações de teleatendimento no âmbito do MS, o que pode se refletir também em outras áreas de contratação do órgão. De todo modo, a questão será melhor analisada no âmbito do TC 024.438/2014-6.

CONCLUSÃO

17. A presente tomada de contas especial é originária do TC 009.536/2013-2, que tratou de representação formulada contra o Ministério da Saúde (MS), noticiando possíveis irregularidades em duas contratações, sendo elas: contratação direta emergencial com a empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. e contratação decorrente de adesão à ata de registro de preços da Companhia Energética de Alagoas (Ceal), ambas tendo por objeto a prestação de serviços de teleatendimento do Disque Saúde (parágrafo 1 desta instrução).

18. A presente instrução tem por escopo efetuar a análise das alegações de defesa e das razões de justificativa dos responsáveis arrolados (parágrafo 14 desta instrução).

19. No tocante às citações realizadas, conclui-se que os argumentos apresentados pelos Srs. Geraldo Misael, Andre M. Nakayama, Andréa Garrido Laborne Valle e pela empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. foram suficientes para elidir a irregularidade apontada no tocante à rejeição da melhor oferta de preços obtida no processo de contratação direta SIPAR 25000.003487/2012-55, do MS, e na contratação da empresa Comunix Tecnologia em condições mais onerosas, e, em consequência, afastado o débito a eles imputado (parágrafos 15.5.1 a 15.5.28 desta instrução).

20. Quanto às audiências promovidas, entende-se que devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marco Damasceno. No entanto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Gilnara Pinto Pereira e Maria Angélica Aben-Athar e pelo Sr. André Luis Bonifácio de Carvalho, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas no sentido de decidirem pela adesão à Ata de Registro de Preços Ceal 26/2010, que culminou no Contrato 6/2013, sem a devida definição das reais necessidades do órgão, de comparação com outras opções de atendimento da demanda e sem a demonstração da economicidade da opção escolhida, bem como aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (parágrafos 16.4.1 a 16.4.33 desta instrução).

21. Ademais, considerando a inexistência de débito, propõe-se que seja reconhecida a natureza original dos autos, isto é, a sua conversão novamente para representação, bem como que seja dada ciência aos interessados e ao Ministério da Saúde acerca da decisão que vier a ser adotada.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

22. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial menciona-se: “sanção aplicada pelo Tribunal”, decorrente da aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, conforme o item 42.2.2 do anexo da Portaria-Segecex 10/2012.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

23. Processos conexos:

23.1 TC 037.923/2011-0 – Representação formulada pela empresa Siemens Enterprise Communications - Tecnologia da Informação e Comunicações Corporativas Ltda. contra o Pregão Eletrônico 31/2011 do Ministério da Saúde, que tinha por objeto o registro de preços para eventual fornecimento e instalação da expansão, adequação, atualização do sistema de telefonia VOIP e serviços de Teleatendimento VOIP, instalados e/ou a serem instalados, assim como seus acessórios, para utilização da “Solução Aura”, já implantada nas unidades do MS em Brasília, substituindo as centrais antigas de telefonia e para atender às necessidades dos teleatendimentos. Foram identificadas as seguintes irregularidades: direcionamento do objeto, deficiências nas pesquisas de preços e nas estimativas dos quantitativos a serem contratados por meio do pregão, bem como a não observância de disposições da IN STLI/MP 4/2010, uma vez que a contratação tratava de solução de tecnologia de informação. O processo foi apreciado por meio do Acórdão 4.631/2012-1C, proferido em 7/8/2012, sendo determinada a anulação do certame e a reformulação das referidas cláusulas quando se iniciasse outra contratação do objeto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal as seguintes medidas:

24.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Geraldo Misael (CPF 057.346.651-34), Andre M. Nakayama (CPF 157.602.478-40), Andréa Garrido Laborne Valle (CPF 352.317.691-

34) e pela empresa Comunix Tecnologia e Soluções Corporativas Ltda. (CNPJ 11.387.411/0001-6), em relação às citações objeto do subitem 9.3 do Acórdão 2.297/2014-TCU-Plenário;

24.2. acolher as razões de justificativa apresentada pelo Sr. Marco Damasceno (CPF 300.747.032-34), em relação à audiência objeto do subitem 9.4 do Acórdão 2.297/2014-TCU-Plenário;

24.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Gilnara Pinto Pereira (CPF 184.148.001-06), Coordenadora-Geral de Material e Patrimônio e Maria Angélica Aben-Athar (CPF 645.108.081-00), Coordenadora-Geral de Pesquisa e Processamento de Demandas, e pelo Sr. André Luis Bonifácio de Carvalho (CPF 277.186.624-20), Secretário de Gestão Estratégica e Participativa Substituto, em relação à audiência consignada no subitem 9.4 do Acórdão 2.297/2014-TCU-Plenário, uma vez que não foram suficientes para elidir a irregularidade a eles atribuída, no sentido de decidirem pela adesão à Ata de Registro de Preços Ceal 26/2010, referente ao processo SIPAR 25000.228460/2012-04, que culminou no Contrato 6/2013, sem planejamento e fundamentação consistentes, haja vista a ausência de prévia definição das reais necessidades do órgão, de comparação com outras opções de atendimento da demanda e de demonstração da economicidade da opção escolhida;

24.6. aplicar as Sras. Gilnara Pinto Pereira (CPF 184.148.001-06) e Maria Angélica Aben-Athar (CPF 645.108.081-00) e ao Sr. André Luis Bonifácio de Carvalho (CPF 277.186.624-20), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

24.7. reconhecer a natureza original do processo, convertendo-o novamente em representação de acordo com decisões precedentes do TCU (Acórdãos 1.753/2010-1ª Câmara e 1.014/2014-2ª Câmara);

24.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida à notificação;

24.9. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

24.10. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem ao Ministério da Saúde e aos responsáveis arrolados nos autos;

24.11. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Selog, 2ª Diretoria, em 24/3/2015.

Vaneide Aparecida Damasceno
TFCE, Matr. 2168-7