

TC 043.589/2012-0

Prestação de Contas da Anvisa de 2011

Proposta: mérito – regularidade com ressalva e apartado de Representação

Trata-se de complementação da instrução anterior, primeira instrução sobre o processo, que efetuou proposta de (peça 27):

- a) regularidade das contas de quatro responsáveis;
- b) regularidade com ressalvas das contas de um dos dois ex-presidentes do órgão em 2011;
- c) uma determinação e uma recomendação;
- d) dar ciência de nove impropriedades.

2. Após essa proposta, o Ministério Público de Contas (MP/TCU) ressaltou:

Algumas falhas apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, produzido pela CGU/SFC (peça 5), indicam ofensa às normas legais, notadamente à Lei de Licitações.

Embora não tenha sido apurado dano durante a gestão em exame, essas falhas apresentavam potencial para causar prejuízo ao erário, conforme resumido pela unidade instrutora (peça 27).

3. Assim, o MP propôs audiência dos responsáveis pelas falhas apontadas (peça 29), com base na seguinte jurisprudência desta Corte:

- a) Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, no sentido de que “caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade”;
- b) Acórdão 3.137/2006 - 2ª Câmara, no sentido de que “a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável”.

4. O Ministro-Relator endossou o MP e determinou as audiências propostas (peça 30). Dessa forma, procede-se um exame técnico complementar à primeira instrução (peça 27), quanto às ocorrências necessárias.

Exame Técnico

5. Ocorrência 1/4:

Fragilidade quanto à motivação de contratação por inexigibilidade de licitação na área de tecnologia da informação (peça 27, §§ 100-102):

- a) inobservância à recomendação de parecer jurídico (Processo 25351.819002/2010-13);
- b) ausência de fundamentação e de parecer jurídico para inexigibilidade (Processo 25351.254009/2011-36);
- c) inobservância do princípio da segregação de função (Processo 25351.254144/2011-82).

6. Quanto a esses três processos, não há detalhamentos ou outras referências no parecer da Auditoria Interna da Anvisa (peça 4) ou no relatório da SFC (peça 5), conforme observado na

instrução inicial (peça 27, 100-101) e transcrito pelo MP. Assim, não se pode imputar responsabilidades e nexos causais, inclusive, conforme alertado pelo MP:

Nos ofícios de audiência a serem encaminhados aos responsáveis, para os fins de direito, impõe-se que lhes sejam apresentados todos os dados e elementos indispensáveis à caracterização da origem ou proveniência das irregularidades apuradas, a teor do disposto na Súmula/TCU 98”.

7. Portanto, cabe preliminarmente verificar as providências adotadas pela Agência quanto às ocorrências citadas no Item I-b do parecer de sua Auditoria Interna sobre suas contas de 2011, com relação aos Processos 25351.819002/2010-13, 25351.254009/2011-36 e 25351.254144/2011-82, e apurar responsabilidades, nexos causais e normativo infringido.

8. Ocorrência 2/4:

Fragilidade quanto à motivação de contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de licenças de software e serviços de consultoria em Governança, Riscos e Conformidade (peça 27, §§ 107-108) e de ferramenta de Business Intelligence (peça 27, §§ 113-115).

9. A ocorrência foi tratada nos itens 5.1.2.2 e 5.1.1.3 do relatório da SFC (peça 5, p. 46-61), envolvendo os Processos 25351.738716/2011-65 e 25351.671200/2011-12. Aquela Secretaria apontou que:

- a) não foi realizado estudo técnico comparativo acerca da adoção de soluções alternativas à contratada, o qual fosse capaz de comprovar ser econômica e operacionalmente desvantajosa a aquisição de novo software no mercado por licitação (peça 5, p. 55);
- b) houve infração ao art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993 e art. 11, incisos I e II, da IN SLTI/MPOG 4/2010, assim como, ao entendimento do item 9.2.2 do Acórdão-TCU-Plenário 822/2007;
- c) o setor responsável foi a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GGTIN), a quem cabia prover soluções de TI, bem como planejar, desenvolver, implantar e operar a infraestrutura e os serviços de tecnologia da informação, conforme o art. 39, incisos I e III, da Portaria 354/2006-Anvisa (Regimento Interno) (peça 5, p. 55);
- d) o gestor apresentou, de forma intempestiva, pesquisa de preços na tentativa de demonstrar a compatibilidade de valores com licitações de mesmo objeto, o que não elidiu a falha (peça 5, p. 61).

10. A SFC recomendou “proceder à contratação, por inexigibilidade de licitação, de software já em uso somente quando restar comprovado ser econômica e operacionalmente desvantajosa a aquisição de novo software no mercado por licitação”.

11. Ante os elevados valores das contratações e a fragilidade de suas motivações, a instrução inicial propôs dar ciência à Anvisa sobre a contratação, por inexigibilidade de licitação, de licenças de software já em utilização, sem a anterior comprovação da vantagem econômica e operacional em relação à aquisição de um novo software no mercado, em afronta ao item 9.2.2 do Acórdão-TCU-Plenário 822/2007.

12. O gerente-geral pela GGTIN no período de 18/2/2010 a 1/10/2013 foi Edivar Antônio Marques (Siape 1737032).

13. Ocorrência 3/4:

Subcontratação de parcela do objeto contratual sem o estabelecimento pela contratante de condições ou limites para o desenvolvimento das subcontratações (peça 27, §§ 121-128).

14. A ocorrência foi tratada no item 5.1.2.6 do relatório da SFC (peça 5, p. 69-71), envolvendo o Processo 25351.090207/2011-09. Aquela Secretaria apontou que:

- a) o instrumento convocatório não previu regras que estipulem limites ou parâmetros para a realização de subcontratações;
- b) a responsável foi a Coordenação de Contratação Pública (CCONP), setor que não consta no RI/Anvisa da época, mas é subordinado à GGGAF, conforme o [link http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/quem.htm](http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/quem.htm);
- c) manteria a constatação mesmo diante o argumento da Anvisa de que não era relevante o quantitativo empregado pela contratada, mas que houvesse qualificação, e que não tinha ciência da necessidade de comprovação da regularidade fiscal e previdenciária das subcontratadas, mas já havia solicitado à contratada, como condição para os pagamentos;
- d) as providências noticiadas seriam objeto de acompanhamento;
- e) o art. 72 da Lei 8.666/93 prevê que na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá haver a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração;
- f) o Acórdão-TCU-Plenário 265/2010, em seu item 9.1.5, trata da subcontratação, dispondo que o edital e o contrato devem prever essa possibilidade, definindo de forma clara os parâmetros quando desejável;
- g) o Acórdão-TCU-Plenário 1.529/2006, em seu item 9.2.2.3, dispõe que as empresas subcontratadas também devem comprovar perante o órgão que estão em situação regular fiscal e previdenciária.

15. A SFC efetuou duas recomendações, sendo que a segunda possuía texto incompleto:

- a) adotar procedimentos visando gerenciar as subcontratações efetuadas pela Empresa CPM Braxis Outsourcing S/A nos limites a serem fixados pela própria Agência;
- b) definir de forma clara e objetiva nos instrumentos contratuais, nos quais se verificar a necessidade de subcontratação, os limites ou parâmetros definidores das regras disciplinadoras que orientarão a atuação da contratante e da contratada na execução da (...).

16. A coordenadora, ou coordenadora-substituta, da CCONP no período de 31/5/2010 a 15/7/2015 foi Vanessa Borges de Oliveira (Siape 1439440).

17. Ocorrência 4/4:

Violações dos níveis de serviços previstos no termo de referência sem menção nos relatórios do fiscal do contrato do impacto que o fato poderia ter no faturamento mensal da contratada (peça 27, §§ 129-135).

18. Trata-se da mesma contratação da ocorrência anterior, mas com análise no item 5.1.1.7 do relatório da SFC (peça 5, p. 71-74), que apontou:

- a) falta de aplicação do Fator de Abatimento por Desempenho de Serviço (FADS) por parte da Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira (GGGAF) ante a existência de violação dos indicadores nos níveis de serviços reconhecida pelo Fiscal do Contrato;
- b) responsabilidade à GGGAF, com competência de coordenar, supervisionar e controlar a execução das atividades relativas às ações de gestão financeira e orçamentária,

conforme art. 37, inciso I, da Portaria 354/2006-Anvisa (Regimento Interno);

c) manutenção da ocorrência ante a concordância da auditada.

19. A SFC efetuou duas recomendações:

- a) computar as violações dos índices dos níveis de serviços nos FADS para composição dos valores a serem pagos à contratada;
- b) revisar o cálculo de todas as faturas pagas para as quais houver o reconhecimento da violação dos indicadores nos níveis de serviços apontado no Relatório do Fiscal do Contrato, efetuando, por consequência, as devidas glosas em consonância com o FADS previsto no acordo contratual.

20. Houve infração ao art. 66 da Lei 8.666/93: “o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”.

21. O responsável pela GGGAF foi Marco Antônio Machado de Macêdo (CPF 272.568.632-68), com poderes delegados pela Portaria 1.627/2010 e com nomeação pela Portaria 1.033/2011 (DOU 25/7/2011).

Resumo das responsabilidades

22. A síntese das responsabilidades consta nos próximos parágrafos e foi baseada no Regimento Interno à época, Portaria 354/2006, vigente até a Portaria 650/2014, sendo que o regimento atual decorre do Ato de Resolução da Diretoria Colegiada 61/2016.

23. Responsável 1/3: Edivar Antônio Marques (Siape 1737032), gerente da GGTIN de 18/2/2010 a 1/10/2013:

- a) ocorrência: contratação, por inexigibilidade de licitação, de licenças de software já em utilização, sem a anterior comprovação da vantagem econômica e operacional em relação à aquisição de um novo software no mercado;
- b) conduta: omissão no dever funcional de gestor da GGTIN, esculpido art. 39, incisos I e III, da Portaria 354/2006-Anvisa, competente para prover soluções de TI, bem como planejar, desenvolver, implantar e operar a infraestrutura e os serviços de tecnologia da informação;
- e) infração: art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993 e art. 11, incisos I e II, da IN SLTI/MPOG 4/2010, assim como, ao entendimento do item 9.2.2 do Acórdão-TCU-Plenário 822/2007;
- c) verificação: Processos 25351.738716/2011-65 e 25351.671200/2011-12 e itens 5.1.2.2 e 5.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417;

24. Responsável 2/3: Vanessa Borges de Oliveira (Siape 1439440), coordenadora de Contratação Pública (CCONP) de 31/5/2010 a 15/7/2015:

- a) ocorrência: subcontratação de parcela do objeto contratual sem o estabelecimento pela contratante de condições ou limites para o desenvolvimento das subcontratações;
- b) conduta: omissão no dever funcional de gestor da CCONP, esculpido art. 39, incisos I e III, da Portaria 354/2006-Anvisa (Regimento Interno), competente para prover soluções de TI, bem como planejar, desenvolver, implantar e operar a infraestrutura e os serviços de tecnologia da informação;
- c) infração: art. 72 da Lei 8.666/93, item 9.1.5 do Acórdão 265/2010-TCU-Plenário e item 9.2.2.3 do Acórdão 1.529/2006-TCU-Plenário;

d) verificação: Processo 25351.090207/2011-09 e item 5.1.2.6 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417;

25. Responsável 3/3: Marco Antônio Machado de Macêdo (CPF 272.568.632-68), responsável pela GGGAF, com poderes delegados pela Portaria 1.627/2010 e com nomeação pela Portaria 1.033/2011 (DOU 25/7/2011):

a) ocorrência: violações dos níveis de serviços previstos no termo de referência sem menção nos relatórios do fiscal do contrato do impacto que o fato poderia ter no faturamento mensal da contratada;

b) conduta: omissão no dever funcional de gestor da GGGAF, esculpido art. 37, inciso I, da Portaria 354/2006-Anvisa (Regimento Interno), competente para coordenar, supervisionar e controlar a execução das atividades relativas às ações de gestão financeira e orçamentária;

c) infração: art. 66 da Lei 8.666/93;

d) verificação: Processo 25351.090207/2011-09 e item 5.1.1.7 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417.

CONCLUSÃO

26. Todas as informações referentes a uma audiência foram levantadas, porém, em uma das ocorrências não foram identificados os responsáveis e, nas demais, os responsáveis não constam do Rol de Responsáveis nem foi constatado conluio com responsáveis do Rol. Nesse caso, o art. 8º, §§ 6º e 7º, da Resolução-TCU 234/2010 dispõe:

§ 6º As propostas de encaminhamento podem sugerir a inclusão de outros responsáveis não relacionados no rol, se apurada a ocorrência de ato previsto nas alíneas “b”, “c” ou “d” do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/1992 em conluio com o responsável arrolado no rol.

§ 7º Não ocorrendo o conluio referido no § 6º anterior, mas verificada a prática de ato por responsável não relacionado no rol que tenha causado dano ao Erário, a unidade técnica deverá propor a instauração de processo apartado para apuração, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992, e da Resolução que regula a matéria.

27. Esse normativo “estabelece diretrizes a serem observadas pelas unidades internas do Tribunal na elaboração das normas previstas em Instrução Normativa do TCU e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas”.

28. Segundo o Dicionário Aurélio, conluio é a “combinação entre duas ou mais pessoas para lesar outrem; maquinação, trama, conspiração”. Conforme verificado, não houve ato de irregularidade nem conluio, houve impropriedades ou faltas de natureza formal que não resultaram em dano ao erário, o que implicaria em regularidade com ressalva, caso os responsáveis estivessem no rol.

29. No entanto, conforme bem observado pelo MP, de que as falhas analisadas apresentavam potencial para causar prejuízo ao erário, e, também, observações no mesmo sentido inseridas nos Acórdãos 1.741/2010 – 1ª Câmara e 3.137/2006 - 2ª Câmara, cabe prudência quanto à proteção do erário, e, assim, **autuar apartado de representação**, conforme o art. 8º, § 7º, da Resolução-TCU 234/2010, para apurar as ocorrências citadas nos itens 5 a 25 desta instrução.

30. Assim, os autos podem seguir o encaminhamento proposto na instrução anterior (peça 27), acrescentado dessa proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Dirceu Raposo de Mello (CPF 006.641.228-50), Maria Cecília Martins Britto (472.350.471-00), José Agenor Alvares da Silva (CPF 130.694.036-20), Jaime Cesar de Moura Oliveira (CPF 144.649.958-88), dando-lhes quitação plena;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Dirceu Brás Aparecido Barbano (CPF 058.918.758-96), dando-lhe quitação, em face da fragilidade quanto à motivação de contratação, por inexigibilidade de licitação, para aquisição de licenças de software e serviços de consultoria em Governança, Riscos e Conformidade, em afronta ao art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, ocorrência verificada no item 5.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417;

c) com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, determinar à Anvisa que informe a este Tribunal, em trinta dias, o resultado das medidas adotadas para obter o ressarcimento das quantias pagas indevidamente no Contrato 34/2011, conforme verificado no item 5.1.1.7 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417;

d) com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência à Anvisa sobre as seguintes impropriedades:

d.1) ausência da fórmula de cálculo dos indicadores e de dados objetivos anuais, a exemplo do percentual de hospitais que melhoraram de qualidade com relação ao objeto mensurado e com relação ao indicador Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos, em afronta ao Quadro A.2.1 da Portaria TCU 123/2011, ocorrência verificada no item 3.2.2 de seu Relatório de Gestão sobre o exercício de 2011;

d.2) ausência da formalização processual, em afronta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e do interesse público, referentes aos processos administrativos e dispostos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999, além do princípio da oficialidade, exigido no art. 29, caput e § 1º, da mesma lei, ocorrência verificada no item 6.1.2.2 Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417;

d.3) ausência de utilização de critérios claros e objetivos para a definição da sequência e da priorização de análise do peticionamento e de agendamento de inspeção sanitária referentes à Certificação de Boas Práticas de Fabricação, em afronta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e do interesse público, dispostos no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999, além do princípio da oficialidade, exigido no art. 29, caput e § 1º, da mesma lei, ocorrência verificada no item 6.1.2.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417;

d.4) fragilidade da segurança da informação na operação e gerenciamento das atividades de CBPF, em afronta à Portaria-Anvisa 20/2007, ocorrência verificada no item 6.1.2.5 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417;

d.5) ausência, em seu Relatório de Gestão de 2011, dos valores empenhados e liquidados em seu programa finalístico, em afronta ao Quadro A.2.1 da Portaria TCU 123/2011, ocorrência verificada no item 6.1.3.1 do Relatório de Auditoria de Gestão da SFC 201203417;

d.6) ausência de participação social e transparência das informações, verificada no item 6.1.4.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417, em afronta ao princípio da publicidade, exigido no art. 37 da Constituição, o princípio do interesse

público, exigido no art. 2º da Lei 9.784/1999, e o critério de divulgação oficial dos atos administrativos, exigido no art. 2º, § único, V, da Lei 9.784/1999;

d.7) de fragilidade nos controles relativos à priorização de análise técnica de registro e pós-registro de medicamentos, verificada no item 6.1.4.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417, em afronta aos princípios: publicidade (art. 37 da Constituição), oficialidade (art. 29, caput e § 1º, da Lei 9.784/1999) e legalidade, segurança jurídica, interesse público e moralidade (todos do art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999);

d.8) contratação, por inexigibilidade de licitação, de licenças de software já em utilização, sem a anterior comprovação da vantagem econômica e operacional em relação à aquisição de um novo software no mercado, em afronta ao item 9.2.2 do Acórdão TCU-Plenário 822/2007, ocorrência verificada no item 6.1.2.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417;

d.9) falta de compatibilização entre os dados do SPIUnet e Siafi, em afronta à IN-STN 12/1991, ocorrência verificada no item 6.1.5.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da SFC 201203417;

e) com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Anvisa que disponibilize o acesso eletrônico aos documentos necessários para o peticionamento de recursos à Certificação em Boas Práticas de empresa internacional;

f) conforme o art. 8º, § 7º, da Resolução-TCU 234/2010, autuar apartado de representação para apurar as ocorrências citadas nos itens 5 a 25 desta instrução;

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Anvisa.

SecexSaude, em 30 de março de 2017.

(Assinado eletronicamente)

ROBERTO RENNER VIEIRA DA SILVA
AUFC – Mat. 2839-8