

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.081/2007-0 [Aposos: TC 008.624/2009-5, TC 004.175/2008-0]

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2006

Entidade: Agência Nacional de Saúde Suplementar - MS - CNPJ 03.589.068/0001-46

Responsáveis: Alcimar Figueiredo Benites - CPF 791.971.597-00; Caroline Saint Aubin - CPF 040.840.498-16; Cidnei Ferreira da Luz - CPF 720.041.347-04; Fausto Pereira dos Santos - CPF 341.674.631-72; Gilson Caleman - CPF 725.932.888-68; Jorge Luiz Carrera Jardineiro - CPF 663.543.077-68; Jorge Magalhães Toledo - CPF 843.572.407-78; Jose Guilhermino Barbosa Filho - CPF 093.458.176-20; Jose do Vale Pinheiro Feitosa - CPF 378.991.807-59; Jussara Macedo Pinho Rotzcti - CPF 387.757.607-97; Monaliza Duarte Vargas - CPF 008.298.757-27; Murilo Cesar Ramos - CPF 493.905.899-91; Nelson Leal Teixeira Filho - CPF 338.657.287-15; Oldair José Pinheiro - CPF 319.118.117-20; Paulo Fernando Melo Vieira - CPF 483.994.340-00; Rita de Cássia da Silva Neves - CPF 014.280.367-76; Rosa Maria Lages Dias - CPF 289.660.587-87; Rosena Maria Bastos de Melo - CPF 266.547.501-44; Viviane dos Santos Pereira - CPF 806.297.847-87

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO DE 2006. IMPROPRIEDADES. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. ALERTAS.

RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas anual, relativa ao exercício de 2006, da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

2. Adoto, como relatório, o parecer do Ministério Público, da lavra do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (fls. 635/8 - v. 3):

“O Relatório de Auditoria de Gestão, o Certificado e o Parecer da Controladoria Geral da União foram pela regularidade com ressalvas da gestão da ANS. Houve o conhecimento pela autoridade ministerial competente das conclusões da CGU.

*De posse desta Tomada de Contas, a 4ª Secex, em instrução preliminar, propôs a audiência dos gestores: Murilo César Ramos, Gerente de Contratos e Logística; Jorge Luiz Carrera Jardineiro, Gerente Geral de Administração; e Gilson Caleman, Diretor de Gestão, em razão das seguintes condutas, **in verbis**:*

a. Prática de ato anti econômico, consubstanciada na assinatura do Contrato 28/2006 fora do período de validade da proposta do fornecedor, de que resultou acréscimo de 25% em relação ao valor inicialmente fixado, (...);

b. Desobediência ao artigo 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, observada na deficiência na sistemática de submissão de processos administrativos à Procuradoria Jurídica da ANS, conforme as situações abaixo exemplificadas:

b.1 ausência de manifestação da Procuradoria Jurídica quando das alterações do edital do Pregão Eletrônico 24/2006, especialmente pelo fato de uma das várias alterações incluídas no edital ter

consistido em uma exigência que motivou a desclassificação inadequada de uma das empresas concorrentes;

b.2 descumprimento de recomendação da Procuradoria Jurídica para que fossem explicitadas as escolhas do fornecedor e do preço pactuado no Contrato Emergencial 50/2006 e de que nova licitação fosse concluída dentro do período de vigência deste último, medidas essas que não foram atendidas, haja vista o referido contrato ter extrapolado o prazo de 180 dias, o que obrigou a agência a instaurar novo processo de dispensa de licitação por emergência (Processo nº 33902.030978/2007-76), contrariando o disposto no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, fato esse agravado em virtude de o TCU já haver determinado à ANS (Acórdão 771/2005-Segunda Câmara/TCU, item 9.2.12), que não procedesse à contratação sem licitação, alegando situações emergenciais causadas pela falta de planejamento ou de desídia;

b.3 assinatura do Contrato Emergencial 40/2006, decorrente da Dispensa de Licitação 133/2006, em descumprimento à recomendação da Assessoria Jurídica, que havia alertado sobre a obrigatoriedade de a ANS somente efetivar a contratação emergencial após a tentativa de contratação junto a empresas que haviam participado do Pregão 15/2006, atendida a ordem de classificação e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço (art. 24, XI, Lei 8.666/93), uma vez que as empresas contratadas haviam rescindido os respectivos contratos;

c. Exigências descabidas de certificados e de critérios de pontuação de proposta técnica constantes do edital da Concorrência n.º 1/2006, que culminaram com a sua suspensão pelo TCU (Acórdão 1853/2006- Plenário) e com a assinatura de contrato emergencial pela agência (Contrato 50/2006), visto que a concorrência ainda estava em andamento quando do término do contrato o qual visava substituir. Frisa-se que tal ocorrência vai de encontro ao estabelecido no inciso I, § 1º, art. 3º da Lei 8.666/93 e é agravada pelo fato de o TCU já ter emitido o Acórdão 247/2003- Plenário com determinações acerca de exigências e critérios descabidos em licitações de informática.

Foi chamado, também, em audiência, o Sr. Nelson Leal Teixeira Filho, Gerente de Informática e Sistemas à época, em razão das condutas 'a' e 'c' supra.

A Unidade Técnica, em instrução de mérito, rejeitou as alegações de defesa dos gestores arrolados e propôs o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa do art. 58, I, da Lei nº 8.443/92.

Não me coaduno com o encaminhamento da unidade técnica. Teço adiante as considerações que fundamentam meu parecer.

A irregularidade preconizada na alínea 'a' do ofício de audiência deve-se à possível ocorrência de prática de ato antieconômico, consubstanciada no Contrato n.º 28/2006, firmado entre a ANS e a Oracle do Brasil Ltda.

A Oracle do Brasil Ltda. apresentou proposta de preço, com validade de 60 dias, para a contratação, por inexigibilidade de licitação, da renovação do contrato das licenças de software. Devido aos trâmites burocráticos, a avença só se concretizou meses após o término da validade da oferta.

Instada a revalidar a cotação inicial, a Oracle do Brasil Ltda. ofereceu outra proposta financeira 41% superior à inicial. Em função desse significativo acréscimo, os gestores pleitearam e obtiveram uma redução do valor contratual, que, ainda assim, restou superior à primeira oferta em 25%.

Note-se que nesse caso a empresa era a única a prestar esse tipo de serviço, sendo, por consequência, contratada com fulcro no art. 25, I, da Lei nº 8.666/93. Ademais, consta no feito que os serviços eram necessários à gestão da Agência. Nas razões de justificativa, os gestores informam, aliás, que tomaram providências com vistas a minimizar a dependência desse fornecedor.

Quanto a eventual desídia levantada pela unidade técnica, ante a demora na contratação que ensejou o aumento do valor contratual, entendo que não há como esse fato ser atribuído aos gestores, visto que o processo de inexigibilidade percorre, praticamente, todas as etapas da fase interna de uma contratação convencional. Desde a coleta de preços para fundamentar o Termo de Referência até a análise jurídica da minuta do contrato.

Os elementos dos autos indicam que o prazo de 60 dias de validade da proposta mostrou-se exíguo em função dos procedimentos necessários para o processo de contratação. Somente a Procuradoria Jurídica da ANS levou dois meses para emitir o parecer dela. Neste caso entendo a demora como fruto da burocracia estatal, em que a empresa monopolista tirou proveito da situação. Considero, então, de

extremo rigor atribuir responsabilidade aos gestores pela contratação que se demonstrou, comprovadamente, necessária.

Quanto à alegação da Unidade Técnica de desobediência ao artigo 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, pela deficiência na sistemática de submissão de processos administrativos à Procuradoria Jurídica da ANS, entendo que não restou assente nos autos essa irregularidade.

A necessidade de encaminhamento do processo de contratação à consultoria jurídica, como dita o artigo mencionado da lei de licitações, é para analisar a juridicidade das minutas de editais de licitação e dos contratos. Não há exigência legal de reexame por unidade jurídica da minuta eventualmente modificada. O § 4º do art. 21 da Lei nº 8.666/93 exige reabertura de prazo aos licitantes, caso haja alteração do edital após a publicação, e não o retorno dos autos à Consultoria Jurídica.

Uma nova submissão dos autos à Procuradoria Jurídica fica a critério do Pregoeiro e/ou Comissão de Licitação. Entendo que não há essa obrigatoriedade. Penso que seja salutar um novo parecer jurídico, quando haja, notadamente, uma significativa alteração na minuta do edital/contrato, a demandar outra análise legal dos atos.

A constatação da unidade técnica é que houve a inclusão de nota explicativa nas planilhas de custos e formação dos preços da minuta de edital e com isso uma empresa foi desclassificada. No entanto, pelo que consta nos autos, não houve mudança posterior à publicação do edital, e a empresa foi, regularmente, desclassificada por não atender às normas do certame.

A 4ª Secex entendeu que a contratação sucessiva emergencial contrariou a recomendação da Procuradoria Jurídica da ANS. Pelos autos, a Procuradoria Jurídica da ANS registrou que a contratação emergencial é procedimento singular. Inobstante, não consignou pela irregularidade da contratação, e sim propôs alternativa, sem apresentar óbice ao ajuste.

Quanto à realização de sucessivo contrato emergencial, verifico que esse ajuste perdurou apenas 50 dias. Houve, ainda, justificativa plausível para o procedimento adotado, e, cabe ressaltar, a segunda contratação passou, ainda, pelo crivo da Procuradoria Jurídica.

A propósito, aduzo o voto do Ministro Humberto Guimarães Souto, que conduziu à Decisão nº 822/1997 Plenário, no qual é admitida nova e sucessiva contratação emergencial, desde que justificada e que as circunstâncias sejam alheias à vontade do órgão, in verbis:

‘Ocorre que, no decorrer desses procedimentos, circunstâncias sucederam alheias a vontade da empresa, (...), que ensejaram retardamento na contratação. No meu entendimento, a manutenção das escadas rolantes se fazia imprescindível, pois seu funcionamento normal poderia ficar comprometido. Portanto, entendo não procedentes as alegações da representante nesse particular. Por outro lado, com respeito à possibilidade de ter havido prorrogação irregular de contrato emergencial na circunstância em exame, ressalto que inoocorreu a transgressão denunciada, pois, ‘in casu’, foi celebrado um novo contrato. O que se veda é a prorrogação de um mesmo contrato, para além de cento e oitenta dias; isto parece mais razoável do que entender ter a lei proibido toda e qualquer prorrogação dentro desse prazo, até porque estaria, nesse passo, tumultuando terrivelmente o disciplinamento das prorrogações, previsto nos art. 57 e seguintes.’

As exigências descabidas em certificados e o estabelecimento de critérios de pontuação de proposta técnica desarrazoados no edital da Concorrência n.º 1/2006, levantados pela unidade técnica, culminaram com a suspensão do certame pelo Tribunal, conforme prolatado no Acórdão 1.853/2006–Plenário. Na oportunidade, o TCU exarou determinações a ANS, que, ante os fatos, revogou a Concorrência n.º 1/2006 e elaborou novo edital com as exigências desta Corte.

É histórica a dificuldade, por parte da Administração Pública, nas ponderações de critérios técnicos nas contratações de serviços de tecnologia da informação - TI. A Instrução Normativa nº 4/2008 do Ministério do Planejamento em conjunto com a Nota Técnica nº 2/2008 SEFTI/TCU guiaram as novas contratações de TI. Os gestores publicaram um edital com falhas. Não obstante, houve a correção a tempo, devido a hábil atuação do Tribunal, que foi acolhida, de pronto, pelos gestores.

Entendo, com vênias à unidade técnica, que os atos falhos levantados na instrução de mérito não acarretam a irregularidade das contas da Agência Nacional de Saúde Suplementar, visto que, não há como atribuir gravidade suficiente aos atos inquinados, tanto o tachado como antieconômico, quanto os

alçados como irregulares. A meu juízo, pelo que consta dos autos, esses fatos não passam de meras impropriedades.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é de parecer que as contas dos gestores da ANS, referentes a 2006, sejam julgadas regulares com ressalva”.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, prestação de contas anual, relativa ao exercício de 2006, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

2. No âmbito do controle interno, estas contas foram certificadas pela regularidade com ressalvas. Presentes os autos nesta Corte, a 4ª Secex entendeu necessária a promoção de audiência de diversos responsáveis.

3. Após examinar as deficiências apontadas, bem como as razões de justificativa apresentadas, concluiu pela irregularidade das contas.

4. Debruçando-se sobre os autos, o Ministério Público apresenta acurada análise na qual demonstra que todas as impropriedades observadas foram objeto de atenção e providências no âmbito da ANS.

5. Por esta razão, reputo-as insuficientes a ensejar o apenamento dos responsáveis arrolados. Ademais, compulsando os autos não vislumbro vontade deliberada de qualquer dos responsáveis no sentido de descumprir mandamento oriundo desta Corte, tampouco qualquer indício de malversação ou prejuízo ao erário.

6. Neste sentido relembro que o Tribunal tem considerado que a punibilidade da falta deve ser ponderada não apenas pelo descumprimento da norma jurídica, mas também por elementos outros, como o grau de reprovabilidade da conduta do gestor e o dano que possa ter causado ao interesse público, bem jurídico maior que se pretende resguardar (cf. Decisões Plenárias 881/97; 830/98; 346/99; 30/2000; 150/2000; 1067/2001; 1101/2002; e Acórdãos 511/2003-1ª Câmara; 1692/2003-2ª Câmara; 1066/2004-Plenário; e 1342/2005 - Plenário).

7. Por esta razão, se mostra de excessivo rigor a apenação proposta pela unidade técnica, razão pela qual acolho as razões de justificativa apresentadas e proponho julgar estas contas regulares com ressalva, dando quitação aos responsáveis arrolados nos autos.

Feitas estas considerações, que entendo oportunas aduzir, com as vênias de estilo, por dissentir da unidade técnica, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de novembro de 2010.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 8075/2010 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 019.081/2007-0.
- 1.1. Apensos: 008.624/2009-5; 004.175/2008-0
2. Grupo II – Classe II - Assunto: Prestação de Contas - exercício de 2006
3. Entidade: Agência Nacional de Saúde Suplementar - MS - CNPJ 03.589.068/0001-46
4. Responsáveis: Alcimar Figueiredo Benites - CPF 791.971.597-00; Caroline Saint Aubin - CPF 040.840.498-16; Cidnei Ferreira da Luz - CPF 720.041.347-04; Fausto Pereira dos Santos - CPF 341.674.631-72; Gilson Caleman - CPF 725.932.888-68; Jorge Luiz Carrera Jardineiro - CPF 663.543.077-68; Jorge Magalhaes Toledo - CPF 843.572.407-78; Jose Guilhermino Barbosa Filho - CPF 093.458.176-20; Jose do Vale Pinheiro Feitosa - CPF 378.991.807-59; Jussara Macedo Pinho Rotzscti - CPF 387.757.607-97; Monaliza Duarte Vargas - CPF 008.298.757-27; Murilo Cesar Ramos - CPF 493.905.899-91; Nelson Leal Teixeira Filho - CPF 338.657.287-15; Oldair José Pinheiro - CPF 319.118.117-20; Paulo Fernando Melo Vieira - CPF 483.994.340-00; Rita de Cassia da Silva Neves - CPF 014.280.367-76; Rosa Maria Lages Dias - CPF 289.660.587-87; Rosena Maria Bastos de Melo - CPF 266.547.501-44; Viviane dos Santos Pereira - CPF 806.297.847-87
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas anual da Agência Nacional de Saúde Complementar, do exercício de 2006.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1 acatar as razões de justificativa dos responsáveis Murilo César Ramos, Gerente de Contratos e Logística; Jorge Luiz Carrera Jardineiro, Gerente Geral de Administração; e Gilson Caleman, Diretor de Gestão, e julgar regulares com ressalvas suas contas, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, da Lei nº 8.443/92, dando a eles quitação;

9.2 julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, I, 17 e 23, da Lei nº 8.443/92, as contas de Alcimar Figueiredo Benites - CPF 791.971.597-00, Caroline Saint Aubin - CPF 040.840.498-16, Cidnei Ferreira da Luz - CPF 720.041.347-04, Fausto Pereira dos Santos - CPF 341.674.631-72, Jorge Magalhaes Toledo - CPF 843.572.407-78, Jose Guilhermino Barbosa Filho - CPF 093.458.176-20, Jose do Vale Pinheiro Feitosa - CPF 378.991.807-59, Jussara Macedo Pinho Rotzscti - CPF 387.757.607-97, Monaliza Duarte Vargas - CPF 008.298.757-27, Nelson Leal Teixeira Filho - CPF 338.657.287-15, Oldair José Pinheiro - CPF 319.118.117-20, Paulo Fernando Melo Vieira - CPF 483.994.340-00, Rita de Cassia da Silva Neves - CPF 014.280.367-76, Rosa Maria Lages Dias - CPF 289.660.587-87, Rosena Maria Bastos de Melo - CPF 266.547.501-44 e Viviane dos Santos Pereira - CPF 806.297.847-87, dando a eles quitação plena;

9.3 alertar a ANS quanto às seguintes impropriedades observadas:

9.3.1 não divulgação de edital de Pregão Eletrônico em jornal de grande circulação local, decorrente do descumprimento do artigo 17, inciso II, alínea c, do Decreto nº 5.450, de 2005;

9.3.2 inadequada pesquisa de preço decorrente do descumprimento do artigo 43, inciso IV, e do artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993; e

9.3.3 emissão intempestiva de parecer consultivo decorrente do descumprimento do artigo 42 da Lei nº 9.784, de 1999; e

9.4 remeter cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto condutores, aos responsáveis e à Procuradora Federal Márcia Morgado Miranda, a fim de subsidiar o Procedimento MPF/PR/RJ 1.30.012.000399/2007-80.

10. Ata nº 41/2010 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 30/11/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-8075-41/10-1.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Valmir Campelo (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditor presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral