

Grupo I - Classe II - 2ª Câmara

TC 010.076/2004-5.

Natureza: Prestação de Contas.

Entidade: Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

Responsáveis: Fausto Pereira dos Santos, CPF 341.674.631-72; Januário Montone, CPF 724.059.888-87; Márcia Regina Ungarete, CPF 102.109.148-07; Vera Lúcia Ostapczuk Ungarete, CPF 201.353.868-53; Maria Stella Gregori, CPF 153.266.718-32; Jorge Magalhães Toledo, CPF 843.572.407-78; Benedito Lisberto de Souza, CPF 024.698.068-01; Alcimar Figueiredo Benites, CPF 791.971.597-00; Maria Inês Baldini Accula, CPF 017.043.278-57; Inês Regina Ferreira, CPF 024.927.288-11; Carmen Lúcia Mandaro Avolio, CPF 540.474.717-04; Sônia Maria Zibin, CPF 777.575.808-20.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: Prestação de contas. Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Exercício de 2003. Contas regulares com ressalvas. Determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de examinar a prestação de contas da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, exercício de 2003.

2.O Relatório de Auditoria 139.892 da Secretaria Federal de Controle Interno, às fls. 124/165 do vol. principal, opina pela regularidade com ressalvas da gestão da entidade.

3.O Certificado de Auditoria, pela regularidade, com ressalvas, foi acostado às fls. 166/167, vol. principal.

4.Consentâneos com os anteriores, o parecer do dirigente de Controle Interno, à fl. 168, manifesta-se também pela regularidade com ressalvas. O pronunciamento ministerial está presente na fl. 169, vol. principal.

5.O Analista responsável pela instrução, ao iniciar seu relatório, elencou os processos relacionados a este.

5.1As contas anteriores, exercício de 2002, TC 012.886/2003-6, ainda não foram apreciadas, encontrando-se em exame na 4ª Secex.

5.2As contas do exercício de 2001, TC 011.354/2002-2, foram julgadas na Sessão da Primeira Câmara de 18/03/2003, quando foi proferido o Acórdão 360/2003.

5.2.1Naquele decisum foram feitas determinações à ANS para revisão das ações que deveriam ser objeto de cooperação com a Unesco e para observância do cronograma de adimplemento das obrigações ajustadas no Termo de Conciliação celebrado entre o Ministério Público do Trabalho e a União.

5.2.2 Foi ainda determinado à Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI que informasse, nas próximas contas, a situação das providências acima, de responsabilidade da ANS, se a recomendação proposta quanto à atenção ao Regulamento de Licitações e Contratos da ANS está sendo observada e, ainda, quanto às providências adotadas pela ANS para adequar a guarda dos processos de pagamento existentes na Gerência de Arrecadação e Finanças.

5.3 O TC 018.487/2002-0 tratou de representações formuladas pelo Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, Software e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro (Seprorj) e pela Sofhar Tecnologia em Telemática Ltda. para que

fossem apuradas possíveis irregularidades ocorridas no Edital de Concorrência Pública 01/2002, promovido pela ANS.

5.3.1 Naqueles autos o Tribunal manifestou-se por meio do Acórdão 247/2003 - Plenário, considerando a representação parcialmente procedente e fazendo as seguintes determinações à ANS:

“9.3.1 - fundamente com precisão os seus atos, sobretudo aqueles que causem algum gravame à licitante, como a inabilitação;

9.3.2 - defina com clareza e objetividade nos editais o que seja considerado, do ponto de vista da qualificação técnica, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, abstendo-se de meramente repetir o texto do inciso II do artigo 30 da Lei 8.666/93;

9.3.3 - no estabelecimento de critérios de pontuação técnica, utilize-se tão-somente de atributos justificadamente desejáveis na prestação do serviço e compatíveis com o objeto licitado.”

5.3.2 Ainda com relação à Concorrência 01/2002, objeto da representação autuada no TC 018.487/2002-0, a SFCI, após ter sido exarado o Acórdão 247/2003, realizou uma Auditoria Especial, consubstanciada no Relatório 128.688, de 24/9/2003 (fls. 130/133, vol. principal).

5.3.3 Naquele relatório foram apontadas impropriedades não verificadas no processo de representação, concluindo a SFCI pela existência de indícios de direcionamento na licitação e ofensa aos Princípios da Legalidade e da Impessoalidade, o que culminou por considerar o Contrato 24/03 antieconômico.

5.3.4 Em atenção ao Relatório da SFCI, a ANS apresentou a Nota Técnica de fls. 71/113 (vol. principal) em que apresenta suas justificativas, não acatadas pelo Controle Interno. Em consequência dessas falhas, a SFCI recomendou que o referido contrato não fosse prorrogado.

5.3.5 A seguir, transcrevo parte da instrução do Analista Fernando Simões dos Reis, em que ele relaciona as falhas apontadas pelo Controle Interno, analisa as justificativas da ANS e apresenta proposta de determinação:

“10.11ª Impropriedade (fl. 131)

10.1.1As empresas classificadas no Pregão que precedeu à Concorrência, e que foi revogado devido a falhas no Edital, apresentaram valores, em média, 45% inferiores ao valor efetivamente contratado na Concorrência. A SFCI argumenta que, como o objeto licitado foi o mesmo, não é razoável que haja tamanha diferença de preço.

Justificativa da ANS (fls. 72 e 73)

10.1.2 A ANS apresenta um quadro comparando os objetos do Pregão 20/01, revogado por falhas no Edital, e da Concorrência 1/02. De acordo com a Agência, a comparação de preços não pode ser feita de forma simplista, pois além da data-base em que foram pesquisados os salários não ser a mesma, a quantidade e os cargos solicitados nas duas licitações são diferentes.

Análise

10.1.3Ao comparar a quantidade de funcionários a serem contratados nas duas licitações, nota-se que o número de funcionários proposto na Concorrência é de 76 enquanto no Pregão é de 54. Além disso, há diferença nos cargos solicitados e as data-base em quem foram feitas as pesquisas de preço têm diferença de mais de um ano, o que reforça a impossibilidade de comparação de preços nas duas licitações. Nesse sentido,

acatamos a justificativa apresentada pela ANS, concluindo que não houve impropriedade nesse quesito.

10.22ª Impropriedade (fl. 131)

10.2.10 Edital da Concorrência 1/02 restringiu a competitividade do certame, pois fez exigências de qualificação econômico-financeira e técnica desproporcionais que inviabilizaram a participação de empresas de menor porte.

Análise

10.2.20 TCU já se pronunciou a respeito dessa irregularidade no Acórdão 247/2003 - Plenário, determinando à Agência que, no estabelecimento de critérios técnicos, utilize-se apenas de atributos que sejam realmente importantes na prestação do serviço e compatíveis com o objeto licitado (item 9.3.3 do citado Acórdão, ...). Portanto, abstermo-nos de demais considerações.

10.33ª Impropriedade (fl. 131)

10.3.1 Em 15 das 30 categorias profissionais previstas no instrumento convocatório da Concorrência 1/02, o Controle Interno constatou que as remunerações mínimas definidas no edital estavam acima dos preços praticados no mercado, de acordo com pesquisas de preços realizada com as firmas Cathoonline, RH-info e Info-online.

Justificativa da ANS (fls. 74 a 93)

10.3.2 O gestor afirma que os preços indicados no edital basearam-se em pesquisas especializadas feitas por duas contratadas, as empresas Catho Group – RJ e Arthur Andersen, em dezembro de 2000. Segundo a ANS, pesquisas em sites costumam ser extremamente genéricas. Inclusive os próprios sites recomendam que tais informações não sejam utilizadas como regra, mas sim como referência (fl. 76). Por isso, o processo se baseou mais profundamente na pesquisa adquirida em 2000 e reajustada para 2002. Nas folhas 76 a 83, são apresentados detalhadamente os critérios para definição de cada remuneração constante do edital.

10.3.3 Também são apresentadas justificativas a respeito da quantidade de profissionais envolvidos e da carga horária estabelecida para execução dos serviços para cada categoria profissional, de acordo com o Edital, nas folhas 83 a 93.

Análise

10.3.4 A ANS traz justificativas para o fato de algumas remunerações apresentadas estarem acima do preço de alguns sites. Na maioria desses casos, as categorias profissionais apresentadas na internet não são exatamente as requeridas pela Agência, pois não há semelhança total das atribuições. Por isso, justifica-se a consulta à pesquisa especializada. Também há casos que a remuneração encontra-se abaixo das informações dos sites, o que foi desconsiderado pelo Controle Interno, como são os casos das seguintes categorias profissionais: Administrador de Banco de Dados Sênior (fl. 82), Técnico de Suporte Sênior (fl. 81) e Web Designer Pleno (fl. 79).

10.3.5 Diante dessas constatações, acatamos as justificativas apresentadas pela ANS. Portanto, consideramos como inexistente o sobrepreço das remunerações previstas no edital.

10.44ª Impropriedade (fl. 132)

10.4.10 Termo de Referência da Concorrência 1/02 é impreciso, sem clareza e sem objetividade em relação ao objeto pretendido, principalmente em seus itens 4.1 a 4.6. Não há projeto básico que defina os elementos necessários e suficientes de forma precisa para caracterizar o serviço licitado, desrespeitando o art. 40, I, VII e § 2º, I da Lei de Licitações e Contratos.

Justificativa da ANS (fls. 93 e 94)

10.4.2O gestor entende que não houve imprecisão, falta de clareza e objetividade nos itens 4.1 a 4.6 do Termo de Referência, pois neles estão elencadas as atividades que serão desenvolvidas pela contratada. Para corroborar seu entendimento, argumenta que esses itens não foram alvos de questionamento pela empresas participantes da licitação.

10.4.3Quanto à ausência de projeto básico, a ANS afirma que, no lugar do projeto básico, os proponentes apresentaram termo de referência, que o substitui na legislação do pregão por conter os elementos suficientes e necessários para a elaboração da proposta.

Análise

10.4.5No tocante à inexistência de projeto básico, concordamos com a justificativa da ANS que o termo de referência pode substituí-lo, pois o que importa é que haja algum documento que descreva detalhadamente os elementos necessários e suficientes para a elaboração das propostas.

10.4.6 Com relação às falhas do Termo de Referência apontadas, o fato de nenhuma empresa participante do certamente não ter questionado a imprecisão, falta de clareza e objetividade dos itens 4.1 a 4.6 nos leva a concluir que tais problemas não levaram a um direcionamento da licitação em análise. Contudo, é pertinente ressaltar que em várias licitações analisadas por esta Corte de Contas há problemas dessa natureza em relação ao termo de referência, no caso de pregão, e quanto ao projeto básico, no caso de outras licitações para a execução de obras e prestação de serviços. Nesse sentido, torna-se pertinente orientar a ANS para elaborar em suas licitações projetos básicos ou termos de referência de forma mais precisa, clara e objetiva, a fim de descrever detalhadamente o objeto pretendido.

10.4.7 Diante do exposto, propomos a este Tribunal seja feita a seguinte determinação à ANS: na elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida, conforme regulamenta o art. 6º, IX, e art. 40, §2º, da Lei 8.666/93 e o art. 8º, II, do Decreto 3.555/2000.

5ª Impropriedade (fl. 132)

10.5.1As empresas New Trend e Sofhar, participantes da Concorrência 1/02, foram inabilitadas. Ambas entraram com recursos administrativos contra as inabilitações, sendo os mesmos examinados e não acolhidos pela ANS.

Justificativa da ANS (fl. 94)

10.5.2Em sua argumentação, a ANS expõe que trata-se de competência da Administração julgar procedente ou não os recursos impetrados em certames licitatórios. No tocante à empresa Sofhar, afirma que a inabilitação ocorreu por força de descumprimento de causas editalícias. Insatisfeita com a inabilitação, tal empresa representou junto ao TCU, que, após análise devida, concordou com o posicionamento da ANS, conforme Acórdão 247/2003 – Plenário.

Análise

10.5.3Em relação à inabilitação da empresa Sofhar, este Tribunal já se pronunciou favoravelmente à ANS, conforme trecho do voto do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, no Acórdão 247/2003 – Plenário:

‘3. Conquanto a inabilitação da Sofhar não tenha sido fundamentada da forma desejável, em detalhes que permitissem a exata compreensão dos motivos do ato administrativo, do documento de fl. 15 percebe-se que a ANS entendeu que os atestados de

capacidade técnica apresentados por aquela empresa 'não estão compatíveis com os quantitativos da Concorrência 01-2002, constante do Anexo I - Termo de Referência.'

4. No mencionado Termo de Referência, o volume de serviços é estimado em função da quantidade de profissionais e de trabalho horário, totalizando 76 funcionários para 13.024 horas/mês (fls. 54/55).

5. Por outro lado, os três atestados exibidos pela Sofhar mostram a seguinte situação (fls. 10/12): o primeiro, emitido pela Companhia de Informática do Paraná, não se refere a quantidade de serviço, porém somente ao tempo de relação comercial; o segundo, fornecido pelo Lactec - Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento, atesta a prestação de serviço à carga de 220 horas/mês; e o terceiro, concedido pela Duplo Ar S/A - Indústria e Comércio de Ar Condicionado e Aquecedores, confirma a prestação de serviço por 15 profissionais, perfazendo 19.200 horas em 9 meses (04/02 a 01/11/2002), ou seja, 2.133,33 horas/mês.

6. Comparando a quantidade de serviço exigida na licitação com a maior comprovada pela Sofhar, nota-se que a segunda é mais de seis vezes menor do que a primeira, o que, com segurança, não demonstra compatibilidade, em que pese não haver no edital da licitação um parâmetro objetivo para que a comissão avaliasse o que seria um quantitativo incompatível.

7. Vejo, portanto, que houve razoabilidade no ato que inabilitou a empresa Sofhar, tendo em conta que a carga horária de trabalho, para o desenvolvimento de serviços de informática, é a medida usualmente aceita para a definição de quantitativos. Se não comprovada a capacidade de assumir o ritmo de trabalho de que se necessita na prestação do serviço, em termos de operatividade, está certa a comissão em inabilitar a licitante.'

10.5.4 Quanto à empresa New Trend, essa não representou a esta Corte de Contas em relação à sua inabilitação. Não há maiores detalhes sobre o que ocasionou a desclassificação dessa empresa, nem por parte do Controle Interno nem da ANS.

10.5.5 Entretanto, a questão da inabilitação já foi abordada por este Tribunal, que determinou à ANS no mesmo Acórdão que fundamente de forma precisa os atos que causem algum gravame aos licitantes, como a inabilitação (item 9.3.1, ...). Nesse sentido, abstenho-nos de demais considerações.

10.66ª Improriedade (fl. 132)

10.6.1A Empresa Stefanini – Consultoria e Assessoria em Informática Ltda., participante do certame referente à Concorrência 1/02, apresentou a proposta de menor preço, no valor de R\$ 511.859,84, porém foi desclassificada por equívocos no preenchimento da Planilha de Composição de Preços. A empresa entrou com recurso administrativo, o qual foi acolhido pelo Jurídico da ANS, que orientou que fosse apresentada nova planilha com o preenchimento correto dos itens que compunham seu preço e que fosse feita diligência, com vistas a verificar a exequibilidade da proposta da empresa recorrente. A citada empresa apresentou nova planilha, permanecendo com o mesmo valor proposto. Logo, foi considerada vencedora do certame.

10.6.2 Contudo, a firma Ctis entrou com recurso administrativo em face da decisão proferida, pelo fato de não ter sido promovida diligência para averiguar a exequibilidade dos preços apresentados pela empresa Stefanini. Tal diligência foi realizada pela Comissão de Licitação, que considerou o valor proposto insuficiente para cumprir com todas as obrigações estipuladas, estando descoberto o montante de R\$ 76.247,04. Assim, a empresa Stefanini foi desclassificada e a firma Ctis foi considerada vencedora do certame.

10.6.3O Controle Interno ressalta como agravante da questão que o valor proposto pela firma Ctis era superior ao da firma Stefanini, mesmo acrescido a este o valor considerado a descoberto pela Comissão de Licitação.

Justificativa da ANS (fls. 94 e 95)

10.6.4A ANS traz justificativas a respeito da demonstração da inexecutabilidade dos preços da empresa Stefanini, demonstrando os custos que deixaram de ser computados para formação do valor a descoberto citado. Também noticia que essa empresa insurgiu-se contra a decisão da Comissão de Licitação e impetrou mandado de segurança pleiteando a suspensão do contrato celebrado com a Ctis e a adjudicação dos serviços a ela. No entanto, tal mandado de segurança foi indeferido, conforme decisão da Juíza Federal da 3ª VF/RJ (fls. 94 e 95).

10.6.5É pertinente ressaltar que a ANS não trouxe justificativa para o fato destacado pelo Controle Interno de que o valor da proposta da firma Ctis foi superior ao valor proposto pela empresa Stefanini, ainda que acrescido a este o valor considerado a descoberto.

Análise

10.6.6A questão a ser analisada não é a correta quantificação do valor a descoberto. A impropriedade destacada pelo Controle Interno que se releva é o fato da contratação da firma Ctis ter sido feito por um valor superior ao valor proposto pela empresa Stefanini, mesmo acrescido a este o valor considerado a descoberto. No tocante a esse ponto, era de se esperar como razoável que se adicionasse essa quantia ao valor proposto pela empresa Stefanini, declarando esta como vencedora, visto que seria a opção mais econômica.

10.6.7No entanto, a vencedora do certame foi a firma Ctis, que possuía uma proposta superior a da empresa Stefanini adicionada do valor considerado a descoberto pela Comissão de Licitação. Isso nos leva a concluir que o ato da Comissão de Licitação foi antieconômico, pois a vencedora do certame não foi a participante que poderia oferecer o menor preço.

10.7 7ª Impropriedade (fl. 132)

10.7.1 A firma Ctis já prestava serviços para a ANS, por meio do Contrato 19/01, pelo qual desenvolvia sistemas numa fábrica de software. Verificou-se um traço de similaridade entre os serviços prestados no referido contrato e o previsto no Contrato 24/03, proveniente da licitação em análise. A SFC expõe que a questão carece de uma inspeção técnica especializada na área de informática, a fim de que seja emitido um parecer conclusivo.

Justificativa da ANS (fl. 95)

10.7.2A ANS argumenta que os serviços de fábrica de software, previstos no Contrato 19/01, e aqueles especializados na área de informática, previstos no Contrato 24/03, não possuem similaridade. O primeiro visa o desenvolvimento de aplicativos e sistemas específicos para as atividades desenvolvidas na ANS, mediante demanda e pagamento pelo que foi efetivamente realizado. Além disso, as atividades são desenvolvidas nas instalações da contratada. Já o segundo trata-se de uma prestação mensal, de acordo com o efetivo alocado para atender os serviços demandados e as atividades são realizadas em horário de trabalho estabelecido pela ANS e supervisionadas pelo seu corpo técnico.

Análise

10.7.3Pelo exposto na explicação da ANS, depreende-se, a primeira vista, que não há traços de similaridade entre um contrato e outro. No entanto, concordamos com o Controle

Interno no sentido que seria necessária inspeção técnica especializada em informática para que seja emitida uma conclusão mais precisa se há ou não traços de similaridade nos dois contratos. Na falta dessa análise mais detalhada, acatamos as justificativas apresentadas pela ANS, sem mais considerações.

10.88ª Impropriedade (fls. 132 e 133)

10.8.1 Um membro da Comissão de Licitação designado para a licitação em análise (CPF 319.118.117-20), que era funcionário da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - Unesco, foi contratado posteriormente à adjudicação do certame pela empresa Ctis, vencedora da concorrência, desrespeitando o art. 9º, §§ 3º e 4º da Lei 8.666/93. Outro membro da mesma Comissão (CPF 713.574.407-15) era gestor do Contrato 19/01, também firmado com a Ctis. Logo, tinha relação direta com a empresa. Segundo o Controle Interno, 'o vínculo em tela já compromete a confiabilidade do resultado do certame, uma vez que demonstra não ter havido a imparcialidade necessária para o julgamento' (fl. 133).

Justificativa da ANS (fl. 95 a 99)

10.8.2 Primeiramente, a ANS justifica a designação de funcionário da Unesco para participar da Comissão de Licitação. Segundo o gestor, a ANS não dispunha de quadro próprio de servidores à época da licitação. Uma das alternativas para suprir a falta de mão-de-obra foi a celebração de acordo de cooperação técnica internacional com a Unesco com vistas a dotar a ANS de quadros técnicos. Ao compor a Comissão de Licitação, a ANS afirma não ter violado qualquer dispositivo legal, 'tendo a preocupação de unir profissionais capacitados nas áreas envolvidas' (fl. 95).

10.8.3 Depois, ressalta que o consultor Unesco (CPF 319.118.117-20) não possui, nem nunca possuiu, vínculo com a empresa Ctis. O gestor acredita que o Controle Interno esteja se referindo ao CPF 703.324.797-49, que atuou como consultor Unesco e foi indicado para participar da Comissão na condição de componente da banca de avaliação técnica da licitação.

10.8.4 Quanto à participação do gestor do Contrato 19/01, também firmado com a Ctis, na Comissão de Licitação em análise, a Agência argumenta que a competência do gestor de contratos, contida na IS DIGES 02, transcrita na fl. 97, é a de defender os interesses da Administração e não da contratada.

10.8.5 Por fim, ainda em relação à possibilidade de a participação do consultor Unesco de CPF 703.324.797-49 ter influenciado o resultado da licitação, a ANS assim justifica (fls. 97 e 98):

'Nesse caso, há duas possibilidades cabíveis para que o interesse de um único membro da Comissão Especial de Licitação – composta por 5 pessoas de reputação ilibada, especializações distintas e compatíveis com o objeto licitado – prevalecesse sobre o entendimento dos demais. Ou existe fragilidade nas regras do Edital, o que não foi questionado nem pelas organizações que representaram contra a ANS, ou pairam dúvidas acerca da conduta dos demais. Para afetar a conduta moral e ética de profissionais qualificados como os que fizeram parte desta Comissão, seria necessário ou grande poder de convencimento por parte do interessado, ou concreta falta de idoneidade dos demais membros, o que não entendemos ser o caso.'

Análise

10.8.6 Quanto a composição da Comissão, o art. 51, caput, da Lei 8.666/93, dispõe que deve ser formada por, no mínimo, 3 membros, sendo pelo menos 2 servidores pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela

licitação. Como a ANS não dispunha de quadro próprio de servidores à época da licitação, não houve como cumprir tal determinação legal. Outro argumento favorável à ANS é que a Comissão foi composta por 5 pessoas, sendo 3 delas servidoras cedidas de outros órgãos da Administração Pública. Logo, acatamos as justificativas apresentadas pela Agência quanto a esse ponto.

10.8.7 Com referência à participação na Comissão de funcionário da Unesco que, posteriormente a realização do certame, foi contratado pela empresa vencedora, o gestor, em sua justificativa, não nega em nenhum momento que houve desobediência ao comando legal do art. 9º, §§ 3º e 4º da Lei de Licitações e Contratos, conforme relatado pelo Controle Interno. Apenas argumenta que a participação do referido funcionário não afetou o resultado final da concorrência, visto que havia outros 4 membros na Comissão que, por suas reconhecidas condutas moral e ética de profissionais qualificados, não seriam influenciados por tal participante. Essa argumentação não é razoável, pois o fato de apenas 1 dos participantes ter tido posterior vínculo com a empresa vencedora não elide a ilegalidade apontada, além de ofender os princípios da Administração Pública da impessoalidade e da legalidade, expressos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

10.8.8 Analisemos agora a participação do gestor do Contrato 19/01, firmado anteriormente com a Ctis, na Comissão de Licitação em análise. Concordamos com a ANS que o gestor do contrato tem por competência defender os interesses da Administração, e não da contratada. Contudo, o simples fato de ser gestor faz com que haja algum tipo de relação, mesmo que apenas profissional, entre esse e a empresa. Ainda há o agravante de existir outro caso na mesma Comissão de uma pessoa com vínculos, mesmo que posteriores, com a empresa vencedora, conforme descrito no item 10.8.7. Assim, não é razoável que esse gestor seja indicado para participar dessa Comissão.

10.8.9 Entretanto, é pertinente analisar essa questão juntamente com outra irregularidade já citada nesta instrução, qual seja, a contratação da firma Ctis por um valor superior ao proposto pela empresa Stefanini, mesmo acrescido a este o valor considerado a descoberto (itens 10.6). Tal impropriedade, além de ser um ato anti-econômico, traz indícios que houve direcionamento da licitação em favor da empresa Ctis. O fato de 2 membros da Comissão de Licitação terem relações anteriores ou posteriores com a empresa vencedora reforça ainda mais esses indícios.

10.8.10 Diante dos argumentos expostos nos itens 10.6.6, 10.6.7, 10.8.7, 10.8.8 e 10.8.9 desta instrução, propomos a esta Egrégia Corte de Contas que, no processo de contas da ANS relativo ao exercício de 2002 (TC 012.886/2003-6), seja feita audiência aos membros da Comissão de Licitação da Concorrência 01/02 listados abaixo, com fundamento nos arts. 12, III e 16, III, b, da Lei 8.443/92, para que apresentem as razões de justificativa no prazo de 15 dias, conforme regulamenta o art. 202, III, do Regimento Interno do TCU.

Nome
Oldair José Pinheiro (Presidente)
Sonia Maria Zibin
Rosena Maria Bastos
Rigoleta Dutra Mediano Dias
Dagles Fernandes Barbosa Filho
Marcos Antônio de Santa Cordolino

Observação: essa Comissão de Licitação foi designada pelas Portarias 102, de 22/11/2002, e 107, de 09/12/2002.

11 Por derradeiro, é mister ressaltar que, ante as impropriedades elencadas pelo Controle Interno, a ANS concorda que o contrato referido não seja prorrogado, conforme apresenta em sua justificativa na fl. 99.

‘Por fim, entendemos que até o próximo exercício, a ANS terá tempo hábil para preparar novo Termo de Referência e instaurar novo certame para prestação dos serviços especializados de informática, caso esta Controladoria Geral da União mantenha o entendimento de que o Contrato 24/03 não deva efetivamente ser prorrogado.’

12 Diante das constatações do trabalho da SFCI e dada a concordância da ANS no sentido de não prorrogar o aludido contrato, propomos a este Tribunal que seja feita a seguinte determinação à ANS: tome as medidas administrativas cabíveis, no âmbito de sua discricionariedade, conforme prevê o art. 57, § 2º, da Lei 8.666/93, a fim de abster-se de prorrogar o Contrato 24/03 firmado com a Empresa Ctis, bem como elabore o devido Termo de Referência, com vistas a instaurar novo certame para prestação dos serviços especializados de informática, sob pena de ser responsabilizada solidariamente pelos prejuízos que podem ocorrer pela renovação do referido Contrato.”

5.3.6 Já nos presentes autos, o Controle Interno, ao examinar a gestão dos responsáveis (fl. 128), informa não ter verificado o atendimento das determinações, uma vez que em 2003 a entidade não realizou licitação na modalidade técnica e preço.

6. Prosseguindo no exame da contas de 2003, o Analista faz minudente análise das falhas apontadas pela SFCI na gestão da ANS e das justificativas da entidade, que sintetizo a seguir, nesta ordem: falha apontada, justificativa da ANS, apreciação do Controle Interno e exame do Analista.

“17.3.1 Item 5.1.2.1 (fls. 134 a 136) - Ausência de regulamentação para a concessão de empréstimos para liquidação das operadoras de planos privados de assistência à saúde. Justificativa (fls. 99 a 104)

17.3.1.1A Agência Nacional de Saúde Suplementar, em Nota Técnica em anexo (fls. 71 a 110), informa que se encontra em fase final de elaboração Resolução Operacional específica que trata da regulamentação da restituição dos valores adiantados a operadoras a título de empréstimo para suportar regimes especiais.

Apreciação do Controle Interno

17.3.1.2O Controle Interno traz em seu relatório o artigo 33 da Lei 9.961, de 28.01.2000, (fl. 134) que estabelece a possibilidade da ANS emprestar recursos para pagamento da remuneração de diretores de operadoras de planos privados de assistência à saúde em liquidação, desde que o ressarcimento seja com juros e correção monetária.

17.3.1.3Ao analisar 7 processos de adiantamento de recursos para pagamento de remuneração a Diretor-Fiscal ou adiantamentos à massa liquidanda, verificou-se que não foram firmados contratos estabelecendo as condições do ressarcimento. Falta regulamentação específica para estabelecer o índice de correção e o percentual da taxa de juros a ser cobrado.

Análise

17.3.1.4Concordamos com a recomendação feita pelo Controle Interno (fl. 136), no sentido que seja elaborada norma para regular a concessão de tais adiantamentos. À vista do exposto, propomos ao Tribunal seja feita a seguinte determinação à ANS: ratifique sua intenção de regulamentar os empréstimos para liquidação das operadoras de planos privados de assistência à saúde, com a edição de norma que fixe as condições e a forma

que serão concedidos e ressarcidos à ANS os valores, com estabelecimento de percentuais e de índices de correção a serem aplicados, além de previsão de critérios para definição da ocasião em que se iniciará os reembolsos por parte das operadoras. As providências adotadas nesse sentido deverão ser informadas nas próximas contas.

17.3.2Item 5.3.1.1 (fls. 137 a 141) – Fragilidade no gerenciamento dos processos administrativos para apuração de infrações e existência de um estoque de 618 processos instaurados de 2000 a 2003 na Diretoria de Fiscalização - Difis, desobedecendo os prazos estabelecidos na RN 48/93.

Justificativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar (fls. 104 a 107)

17.3.2.2O reduzido número de profissionais e o elevado quantitativo de processos sancionadores persistem como problemas para a demora na conclusão dos trabalhos. Além disso, aspectos externos influenciam o andamento regular dos processos, tais como: complexidade das demandas; necessidade de manifestação de outras áreas técnicas; atos aguardando para serem publicados em DOU e dificuldade na localização das partes envolvidas.

17.3.2.3Como medidas para tornar mais célere a execução dos trabalhos, a ANS vem promovendo cursos de capacitação e treinamento para seus profissionais a fim de aprimorar os procedimentos e agilizar o desfecho de milhares de processos.

17.3.2.4Em relação à constatação da existência de um montante de R\$ 4.010.320,00 que estariam aptos à cobrança relativos às multas pecuniárias aplicadas pela ANS que estão vencidas e não impugnadas, tais processos ainda estão na Diretoria de Fiscalização, visto que carecem de nova análise para retificações.

17.3.2.6Por fim, outro problema observado é a falta de instituição de um sistema por parte da Difis que possa acompanhar todo o trâmite dos processos administrativos. Em relação a isso, está em fase de desenvolvimento um sistema informatizado de base de dados única (SIF - Sistema Integrado de Fiscalização), a fim de facilitar a tramitação dos processos administrativos.

Apreciação do Controle Interno

17.3.2.7Apesar de reconhecer as dificuldades encontradas para estruturação da área de fiscalização e os avanços alcançados, o Controle Interno considera necessário um maior aprimoramento. Assim, recomenda a implantação de um sistema integrado entre a Diretoria de Fiscalização, a Corregedoria da ANS e a Gerência de Arrecadação e Finanças, a fim de possibilitar um melhor controle dos processos administrativos sancionadores e aprimorar o acompanhamento dos mesmos. Também recomenda a definição das rotinas e competências para inscrição dos débitos referentes a multas pecuniárias no Cadin, instruindo os processos com a documentação correta, com o objetivo de que eles cheguem ao setor de arrecadação e finanças devidamente saneados, sem necessidade de posterior retificação.

Análise

17.3.2.8Concordamos com as recomendações feitas pelo Controle Interno (fl. 136). Dessa forma, propomos ao Tribunal sejam feitas as seguintes determinações à ANS:

i) implante um sistema integrado que possibilite melhor acompanhamento dos processos administrativos para apuração de infrações;

ii) defina rotinas e competências a fim de diminuir o estoque contingente de processos instaurados em 2000, 2001 e 2002, sem prejuízo da inscrição dos débitos referentes a multas pecuniárias no Cadin.

17.3.3Item 5.3.2.1 (fls. 141 a 144) – Fragilidade no processo de cobrança da ANS, acarretando a não inscrição de débitos de operadoras de planos privados de assistência à saúde inadimplentes no Cadin e na Dívida Ativa da União.

17.3.3.1A ANS inscreveu no Cadin apenas 116 operadoras, relativos aos débitos de R\$ 8.839.617,50, 5,2% do total do passivo não pago acumulado em 2003. O passivo não pago acumulado em 2003 totaliza mais de R\$ 167 milhões.

17.3.3.2Há demora excessiva no repasse dos recursos provenientes de ressarcimentos ao SUS às instituições de saúde beneficiárias. Esses recursos ficam muitas vezes parados na conta, não sendo aplicados financeiramente, à espera da identificação da unidade prestadora do serviço.

Justificativa da ANS (fls. 108 a 109)

17.3.3.4Em relação à demora no repasse dos recursos às unidades prestadoras de serviço, afirma existir um problema de cadastro dessas unidades, de responsabilidade dos gestores municipais, estaduais e da própria União. Muitas vezes fica difícil a identificação da conta a ser depositada por falta de atualização de cadastro. Além disso, alega que a conta de ressarcimento ao SUS junto ao Banco do Brasil passou a compor a Conta Única da ANS, junto ao Tesouro Nacional, a partir de fevereiro de 2004. Isso possibilitou a negociação de remuneração sobre os recursos até que eles sejam partilhados.

17.3.3.5Quanto à cobrança do passivo, a ANS planejou agilizar o processo de cobrança; diminuir a resistência das operadoras à regulação e ao ressarcimento; e notificar e inscrever no Cadin as operadoras inadimplentes.

Apreciação do Controle Interno

17.3.3.6O Controle Interno traz como recomendação a implementação de novas medidas em sua sistemática capazes de tornar mais célere o processo de cobrança, com o objetivo de extinguir o passivo em tela, recuperar os ressarcimentos vencidos e não pagos e inscrever as operadoras devedoras no Cadin. Além disso, recomenda a implantação de uma rotina que torne mais rápida a identificação e o repasse dos recursos dos ressarcimentos ao SUS às instituições de saúde beneficiárias, o que reduzirá o tempo que os mesmos ficam depositados na conta única da Agência, junto ao Tesouro Nacional.

Análise

17.3.3.7Concordamos com as recomendações feitas pelo Controle Interno (fl. 136). Portanto, propomos a esta Egrégia Corte de Contas sejam feitas as seguintes determinações à ANS:

- i) aperfeiçoe as medidas de cobrança, com o objetivo de extinguir o passivo não pago;*
- ii) inscreva, se ainda não o fez, as operadoras inadimplentes no Cadin;*
- iii) implemente rotina de identificação e repasse dos recursos para as instituições beneficiárias, de forma a diminuir o tempo que os recursos ficam na conta única junto ao Tesouro Nacional.*

17.3.4Item 6.1.1.1 (fls. 144 a 146) – Fragilidade no controle patrimonial da ANS: não existe funcionário indicado por delegação de competência para controlar os bens móveis da ANS no Setor de Patrimônio; sistema de controle de patrimônio ineficiente; e bens adquiridos com recursos do Pnud e da Unesco não tem controle patrimonial.

Justificativa da ANS (fl. 109)

17.3.4.2Quanto ao funcionário para controle patrimonial, a ANS afirma existir servidor público responsável. No entanto, não indica o nome do referido servidor e nem documentação que comprove a existência dele. Em relação aos bens adquiridos com

recursos do Pnud e da Unesco, afirma que foi realizado, nos dias 13 a 20 de dezembro de 2003, o inventário desses. Também menciona que os respectivos termos de responsabilidade dos referidos bens foram emitidos para cada uma das áreas correspondentes.

17.3.4.3 Alega, ainda, que a partir da implantação do sistema de controle de patrimônio, o que ocorrerá em 2004, será efetuada a etiquetagem dos bens patrimoniais.

Apreciação do Controle Interno

17.3.4.4 Em relação à afirmação de que a ANS procedeu o levantamento dos bens adquiridos com recursos do Pnud e da Unesco em dezembro de 2003, o Controle Interno expõe que tal trabalho apenas reflete a situação pontual na data de realização do inventário, pois não existe controle de entrada e saída desses bens. Quanto à existência de termos de responsabilidade, afirma que foi solicitado durante os trabalhos de campo (abril de 2004) e não foram disponibilizados.

17.3.4.5 Diante do exposto, o Controle Interno recomendou à ANS designar formalmente um responsável para o Setor de Patrimônio da ANS, com vistas a controlar a movimentação dos bens existentes da Unesco e do Pnud, assim como formalizar termos de responsabilidades para os mesmos. Além disso, orientou que as plaquetas sejam substituídas provisoriamente por etiquetas.

17.3.4.6 Outra recomendação foi no sentido de a Entidade implantar sistema mais moderno de controle patrimonial, a fim de estabelecer rotinas que informem a transferência de bens entre departamentos de forma atualizada, conforme determina o art. 87 do Decreto-Lei 200/67 e subitem 6.1 da IN/SEDAP 205/88.

17.3.4.7 Por fim, a SFCI recomenda o aprimoramento da comunicação entre os departamentos da ANS, de maneira a informar imediatamente o desaparecimento de bens ao Setor de Patrimônio.

Análise

17.3.4.8 Acatamos as recomendações feitas pelo Controle Interno (fl. 136). Nesse sentido, propomos ao TCU seja feita a seguinte determinação à ANS: aprimore o sistema de controle patrimonial, com a designação formal de responsável para o referido controle, a fim de que se efetive, inclusive, a vistoria dos bens da Unesco e Pnud, com a emissão dos respectivos termos de responsabilidade.

17.3.5 Item 7.2.1.1 (fls. 146 a 148) – Intempestividade na adoção de medidas para aplicação de penalidades disciplinares – não instauração de processos administrativos em relação a conduta de servidores do Ministério da Saúde, designados para exercer atividades de fiscalização em núcleos regionais da ANS, que, no entender da Corregedoria, caracteriza atos de improbidade administrativa.

Justificativa (fl. 109)

17.3.5.1 A ANS alega como motivo da não instauração dos processos administrativos a falta de servidores de formação jurídica, já que o entendimento da Corregedoria da Agência é que tais processos sejam presididos por servidores com essa característica. Além disso, menciona que recentemente foram contratados procuradores para o quadro de pessoal, o que possibilitaria o início dos trabalhos disciplinares. Contudo, tais trabalhos não haviam iniciado ainda devido à greve dos procuradores deflagrada em 15/03/2004.

Apreciação do Controle Interno

17.3.5.2 Recomenda a instauração, o mais breve possível, dos processos administrativos, a fim de possibilitar a aplicação de penalidades aos servidores do Ministério da Saúde em análise, e posterior remessa ao Ministério Público para trâmite do

processo na esfera penal. Também recomenda maior tempestividade à Corregedoria na instauração de sindicâncias e processos administrativos tão logo os fatos irregulares sejam conhecidos.

Análise

17.3.5.3 Concordamos com as recomendações feitas pelo Controle Interno. Assim, propomos a este Tribunal seja feita a seguinte determinação à ANS: instaure o processo administrativo, tendente à responsabilização dos servidores do Ministério da Saúde, em face do entendimento da Corregedoria no sentido de terem sido praticados atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Ministério Público, conforme o disposto no art. 171, da Lei 8.112/90.

17.3.6 Item 8.1.1.1 (fls. 149 a 152) - Impropriedades na contratação de serviços de copeiragem: prorrogação de contrato por períodos menores que o prazo da primeira prorrogação; realizações indevidas de dispensas de licitação; contratação anti-econômica (gastos com aluguel de equipamentos superior ao valor de mercado dos mesmos); e falta de controle dos materiais adquiridos.

Justificativa (fl. 110)

17.3.6.1 Em relação ao prolongamento do contrato por períodos menores que o prazo da primeira prorrogação, em sua Nota Técnica, a ANS afirma que vem adotando como padrão só adiar o término de seus contratos de acordo com a interpretação mais restritiva da lei. Acerca disso, informa que expediu Memorando com a adoção de rotina para alertar os gestores dos contratos a respeito da data de término da vigência com antecedência mínima de 4 (quatro) meses a fim de consolidar uma cultura de ação planejada.

17.3.6.2 Com respeito à falta de controle dos materiais adquiridos, expõe que em 2004 foi publicado edital do Pregão 10/04, onde consta que o pagamento dos bens adquiridos nos serviços de copeiragem será com base no efetivo consumo e não em previsões. Assim, alega estar cumprindo recomendação constante no Relatório da SFCI (fl. 152).

17.3.6.3 Por fim, quanto à contratação anti-econômica, a Agência informa em sua justificativa (fl. 151):

‘(...) a inclusão de equipamentos nos contratos de copeiragem, tem o mesmo fundamento que se aplica aos demais contratos onde a Administração Pública também opta pela locação em detrimento da compra do equipamento (a exemplo de veículos e reprografia). Existe um entendimento já consagrado nos órgãos públicos acerca desse procedimento ser o mais econômico, sob vários aspectos, inclusive operacionais.’

Apreciação do Controle Interno

17.3.6.4 O Controle Interno recomenda à ANS que avalie a oportunidade de prorrogação de contratos de serviços de duração continuada em tempo hábil para, se for o caso, instaurar nova licitação, ou prorrogar em conformidade com os ditames da Lei 8.666/93, de forma a não incorrer em impropriedades como a prorrogação de contrato por prazos inferiores ao da primeira prorrogação e dispensa de licitações indevidas.

17.3.6.5 A respeito da alegação de que está consagrado na Administração Pública a vantagem econômica da locação de bens patrimoniais, o Controle Interno argumenta da seguinte forma (fl. 151):

‘Na justificativa apresentada pela ANS, foi alegado existir um posicionamento já consagrado na Administração Pública acerca da vantagem econômica de locação de bens patrimoniais, posicionamento que discordamos. É necessário avaliar o tipo de bem, a frequência de utilização do mesmo, os custos de aquisição e manutenção, o tempo de

depreciação do equipamento, entre outras especificidades do bem, para concluir se há ou não benefício na locação do equipamento. Não é porque a maior parte dos órgãos públicos terceirizam máquinas reprográficas, que pode-se concluir que também é mais econômico locar cafeteiras, microondas, bandejas, açucareiros e talheres, como ocorre nos contratos de copeiragem firmados pela Agência.'

17.3.6.6 Assim, recomenda que seja avaliado o custo-benefício entre a contratação por locação e por aquisição de equipamentos, a fim de tomar a decisão mais econômica para a Entidade.

17.3.6.7 Por último, recomenda o controle do quantitativo fornecido pela contratada, pagando apenas pelo que efetivamente foi entregue no mês.

Análise

17.3.6.8 A prorrogação do contrato referido foi por tempo inferior à primeira prorrogação. Pelo disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/93, a prorrogação deveria ser por iguais e sucessivos períodos. Contudo, pelo princípio da razoabilidade, se é possível prorrogar por até 60 meses, não há porque exigir-se a prorrogação por idênticos períodos, conforme ensinamentos sempre balizados do insigne autor Marçal Justen Filho, em sua obra 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos'.

17.3.6.9 Portanto, não há, de maneira geral, problemas na prorrogação do contrato por períodos menores do que o da primeira prorrogação. Ainda sobre esse tema, cumpre destacar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Mandado de Segurança 24785:

'O Tribunal, por maioria, indeferiu mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União que, em procedimento administrativo de tomada de contas, determinara à Delegacia do Ministério da Fazenda estadual que realizasse novo processo de licitação para a contratação de serviços de limpeza prestados em seus órgãos. A impetrante, empresa prestadora do objeto do contrato, alegava que a citada decisão causara-lhe prejuízo, uma vez que a Administração Pública prorrogara, por apenas três meses, o contrato antes firmado, quando a avença admitia a dilatação de doze meses, com limite de sessenta meses.(...) No mérito, entendeu-se que não havia direito líquido e certo da impetrante, já que a prorrogação do contrato estaria na esfera de discricionariedade da Administração Pública, não havendo que se falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa.'

17.3.6.10 No que toca à dispensa de licitação feita pela ANS com fulcro no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, há de se considerar a análise efetuada pela SFCI. A ANS não pode alegar situação de emergência para contratação direta, pois que o contrato já havia sido prorrogado por 6 meses, tempo suficiente para proceder novo processo licitatório. De fato, ocorreu um problema de falta de planejamento que levou a entidade a uma 'dita' situação emergencial. Por elucidativo, faz-se acrescentar à presente análise posição firme deste Tribunal, a saber:

'Decisão 347/1994 – Plenário:

Além das formalidades previstas no art. 26 e § único, são requisitos necessários à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.'

17.3.6.11 *No mesmo sentido é a Decisão 300/1995 - 2ª Câmara:
'Falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial.'*

17.3.6.12 *Resta claro, portanto, que o contrato firmado com a firma Nova Rio desobedeceu ao que reza a doutrina e a jurisprudência pátria, sem perder de vista o descumprimento direto do Estatuto de Licitações. A despeito disso, considerando que não houve dano ao Erário, pois os valores do contrato encontram-se a valor de mercado ou, mais especificamente, seguindo o padrão dos aditivos anteriores, propomos a esta Corte que determine à ANS que não proceda à contratação sem licitação alegando situações emergenciais, causadas pela falta de planejamento ou de desídia.*

17.3.6.13 *Em relação à recomendação de evitar contratações anti-econômicas, discordamos da posição do Controle Interno. Não ficou bem caracterizada a anti-economicidade do contrato em epígrafe, visto que trata-se de comparação entre duas situações distintas, quais sejam, a aquisição e o aluguel de utensílios. É mister salientar que a escolha entre a locação e a compra de utensílios está dentro da discricionariedade do administrador. Ou seja, é na órbita desse poder discricionário que compete ao gestor avaliar a melhor opção que atenda o princípio da economicidade em seus atos.*

17.3.6.14 *Por derradeiro, há a recomendação da SFC no sentido de que a Agência controle o que realmente foi fornecido, pagando apenas pelo que realmente foi entregue no mês. Assim, propomos ao TCU que determine à Entidade que, nos casos de contratos de fornecimento de materiais, faça o devido pagamento após a verificação da qualidade e quantidade do que foi efetivamente entregue.*

17.3.7 Item 8.2.1.1 (fls. 152 a 154) - Ausência de pesquisa de preços na contratação do Instituto Uniemp, sem licitação. *A dispensa de licitação foi baseada no art. 24, XIII, da Lei de Licitações e Contratos. Apesar da Consultoria Jurídica da ANS ter emitido parecer alertando que deveria ser feita pesquisa de preços no mercado, houve apenas uma planilha comparativa de preços entre o valor do contrato em pauta e o de outro contrato celebrado pela Agência com objeto semelhante. Além disso, a empresa contratada era de São Paulo, constando na planilha de custos gastos com viagem/estada.*

Justificativa (fl. 110 a 112)

17.3.7.1 *A ANS reitera os termos do Memorando 034/2004/SEGER/ANS, de 22/03/2004, expedido à época da realização do trabalho dos auditores, destacando os seguintes pontos (fl. 111):*

' - a contratação com dispensa de licitação realizou-se em estrito cumprimento e atenção ao disposto no Manual de Orientações Básicas de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, na qual consta a obrigatoriedade de justificativa de preço (e não pesquisa de preço), à exaustão demonstrada no processo de contratação;

- a legitimidade da escolha do fornecedor decorreu do poder discricionário do Administrador, e da incontestável reputação da entidade contratada, que atende todos os requisitos do artigo 24, XIII, da Lei 8.666/93, dentre os quais, registre-se, não consta a localidade do prestador como elemento de interferência na decisão na escolha da Administração.'

17.3.7.2 *A Agência argumenta ainda que a pesquisa de preços no caso em análise é totalmente inócua, visto que o Administrador Público não é obrigado a contratar a proposta de menor custo.*

Apreciação do Controle Interno

17.3.7.3 De início, o Controle Interno esclarece a distinção entre justificativa de preço e pesquisa de preço (fl. 150):

'A justificativa de preços deve ser efetuada em casos de impossibilidade de realização de licitação, como nas hipóteses de inexigibilidade, em que em razão da singularidade do objeto, não há como comparar preços, pois não existem outros fornecedores que possam desenvolver idênticos serviços. Na hipótese do art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, que trata o caso em tela, a licitação é possível, mas não é obrigatória, visto que pretende-se fomentar a pesquisa, o ensino e o desenvolvimento institucional. No caso em questão, portanto, deve ser realizada pesquisa de preços com outras instituições capazes de desenvolver os serviços, visto que existe a possibilidade de competição, tendo esta, apenas, sido dispensada pela legislação vigente. Cabe ressaltar, contudo, que a necessidade de realização de pesquisa de preços, na hipótese em tela, não significa que o Administrador Público terá que contratar a proposta de menor valor, a mesma servirá somente como parâmetro de verificação da compatibilidade dos valores a serem contratados com os preços praticados no mercado.'

17.3.7.4 Além disso, menciona que, apesar do poder discricionário concedido ao gestor público no caso referido, tal poder deve ser utilizado à luz dos princípios da economicidade e da razoabilidade, pois a escolha efetuada deve sempre ter como objetivo o interesse público.

17.3.7.5 Por fim, recomenda à ANS que faça pesquisa de preços no mercado em casos de dispensa de licitação e que evite contratações que incorram em custo de viagem/estada, quando no local da prestação do serviço existam outras empresas com qualificação técnica e profissional para executar os trabalhos.

Análise

17.3.7.6 Em consulta à publicação do TCU 'Licitações e Contratos: Orientações básicas', constatamos que, para casos de dispensa de licitação como o analisado, deve-se proceder à justificativa do preço. No entanto, como alertou o Controle Interno, no caso em análise há a possibilidade de competição. Nesse sentido, deveria ser realizada pesquisa de preços com outras instituições capazes de desenvolver os serviços. Não outro foi o entendimento da Consultoria Jurídica da ANS, que alertou que o procedimento realizado não refletiu qualquer balizamento de preços, visto que a comparação efetuada baseou-se em produtos distintos, que apresentam especificidades e objetivos diferentes.

17.3.7.7 Em relação à contratação da Uniemp ter incorrido em custos adicionais de viagens e estadas, não acatamos a justificativa da ANS. Dentro do seu poder discricionário, o gestor deve atentar para alguns princípios, como o da razoabilidade e da economicidade. É mister salientar que, apesar de não haver óbice legal à contratação de empresas de outras localidades, os custos de deslocamento do pessoal devem ser considerados na análise da melhor proposta para a Administração, sob o risco de desobediência à economicidade que deve orientar os atos dos gestores.

17.3.7.8 Analisando mais especificamente o caso em análise, na fl. 152 o Controle Interno especifica o objeto para qual o referido Instituto foi contratado.

'A ANS contratou o Instituto Uniemp (...) para a realização de pesquisa e desenvolvimento de manual organizacional e de procedimentos da Agência, incluída a geração de módulo digital para consulta pela intranet/internet e disponibilização/implantação de ferramenta de extração e gerenciamento de documentos em ambiente web, bem como customização do produto.'

17.3.7.9 Fica claro pela descrição que não trata-se de um objeto simples de ser executado. Nem todas as localidades do Brasil teriam instituições capazes de desenvolver tal trabalho. No entanto, os serviços seriam executados no Rio de Janeiro, um dos maiores centros urbanos desse país. É de se esperar que existam nessa cidade outras instituições qualificadas para executar o objeto pretendido. Portanto, cabia à ANS executar uma pesquisa de preços pelo menos com instituições de processamento de dados existentes na mesma localidade onde seria executado o contrato, com vistas a evitar eventuais custos com deslocamentos e estadias de funcionários. Não é econômico nem razoável contratar empresas de outras localidades, quando há empresas na mesma cidade capazes de executar o mesmo serviço com a mesma qualidade.

17.3.7.10 Contudo, apesar das falhas apontadas, a SFC acatou parcialmente a justificativa do gestor e apenas orientou a realização da devida pesquisa de preços, em caso de dispensa de licitação, e que fossem evitadas contratações que incorram em custos de viagem/estada, quando no local de execução do objeto existirem empresas com qualificação técnica e reputação profissional para desenvolverem os trabalhos. Também não há afirmações pelo Controle Interno que houve sobrepreço no contrato referido. Além disso, não houve denúncias nem representações a este Tribunal insurgindo-se contra tal contratação. Nesse sentido, entendemos não ter havido irregularidades graves no caso em análise.

17.3.7.11 Diante dos argumentos expendidos, acatamos as recomendações feitas pelo Controle Interno e propomos a esta Corte de Contas sejam feitas as seguintes determinações à ANS:

i) efetue, por ocasião das dispensas e inexigibilidades de licitação, a correta justificativa de preço das empresas escolhidas, conforme previsto no art. 26, III, da Lei 8.666/93.

ii) evite contratações que incorram em custos de viagens/estada, quando no local onde será executado o objeto existirem empresas com qualificação técnica suficiente para realização dos trabalhos.

17.3.8 Item 8.3.1.1 (fls. 154 a 157) - Improriedades na prestação de contas do Convênio 03/2002 - entre a ANS e a Fecamp:

i) A Fecamp não prestou contas do total dos recursos repassados. Até o final do exercício de 2003, a ANS havia repassado R\$ 420.000,00 para a conveniente, mas foram prestadas contas relativas apenas a 340.417,19;

ii) No caso em análise, seria mais adequado um contrato com a Fecamp do que o convênio por tratar-se de atividade de prestação de serviços. Segundo o Relatório que embasou o Acórdão 10/2002 – Plenário, ‘O ajuste na modalidade convênio entre a Administração Pública e entidades privadas (...), só é possível como forma de fomento e não como meio de delegação de serviço público, conforme a melhor doutrina. Entende-se por fomento, a atividade administrativa que auxilia a iniciativa privada na utilidade pública, seja através de financiamentos, favores fiscais, desapropriações ou subvenções, etc..’

iii) Improriedades na prestação de contas:

- não há contrapartida especificada no termo do convênio, contrariando o art. 7º, II, da IN 01/97/STN;

- não há justificativa para o aumento da equipe de pessoal no plano de trabalho do convênio;

- não há documentos comprobatórios que comprovem a realização do gasto.

Justificativa (fl. 112 a 113)

17.3.8.1 Em relação à afirmação da SFC que a Fecamp não prestou contas do valor total efetivamente repassado pelo Convênio, a ANS não apresentou nenhuma justificativa.

17.3.8.2 Quanto a argumentação da CGU que, no caso em análise, seria mais adequado um contrato que um convênio, a ANS alega que a afinidade entre a finalidade institucional e as competências da ANS, com o objetivo da Fecamp, é o fato principal que determinou a formalização do Convênio. Além disso, como o Controle Interno entende não tratar-se de fomento à atividade de pesquisa e sim de prestação de serviços, a ANS assim escreve (fl.112):

‘Com relação a observação contida no Relatório 139892, de 15/04/04, de que a ANS ‘... procura uma instituição para desenvolver as pesquisas de que necessita’..., cumpre esclarecer que a mesma não procede, pois foi a Fecamp que apresentou à Presidência da ANS proposta para o desenvolvimento do Projeto ‘Informações e Análises Econômicas sobre o Setor de Saúde Suplementar’.

17.3.8.3 No que diz respeito à impropriedade constatada pelo Controle Interno da não existência de contrapartida especificada no termo do convênio, contrariando o art. 7º, II, da IN 01/97/STN, a ANS argumenta (fl. 112):

‘Com relação à aplicação dos recursos do referido Convênio, a mesma envolve predominantemente o pagamento de pessoal, mas também contempla outros custos, tais como: diárias, passagens, etc. O pessoal envolvido no desenvolvimento do Plano de Trabalho não é integralmente custeado com os recursos do Convênio, citando-se como exemplo os Professores Geraldo Di Giovanni e Geraldo Biasoto Júnior, ambos da Unicamp, que são alocados na execução do Convênio, conforme consta dos autos do Processo. Considerando que a contrapartida da Fecamp se daria na forma da disponibilização de pessoal e dado que a referida instituição não possui corpo permanente de pesquisadores, mas é estatutariamente incumbida de ‘colaborar com o desenvolvimento da Unicamp’, não causou estranhamento o fato dessa contrapartida não ter sido financeiramente contabilizada, uma vez que tais recursos humanos são custeados pela Unicamp, que certamente, dispõe de mecanismos adequados de cooperação institucional com a Fecamp, os quais não são do conhecimento da ANS.’

17.3.8.4 Em relação à impropriedade constatada de que não há justificativa para o aumento da equipe de pessoal no plano de trabalho do convênio, a ANS assim explica (fl. 113)

‘(...) entende-se que a variação de quantitativo da equipe contratada pela Fecamp se deve em função da maior ou menor disponibilidade dos recursos alocados pela Fecamp, mas não dimensionados financeiramente como contrapartida, considerando-se o fato de que sua remuneração advém da Unicamp.’

17.3.8.5 Por fim, quanto à inexistência de documentos que comprovem a realização do gasto, a ANS justifica-se afirmando ter entendido que somente na prestação de contas final seria necessária a apresentação dos mesmos. Também explica que, diante das observações exaradas pelo Controle Interno, vai providenciar cópia dos documentos à Fecamp.

17.3.8.6 Ressaltamos, ainda, a afirmação da ANS de que, diante da recomendação expressa da CGU, não renovará o citado convênio.

Apreciação do Controle Interno

17.3.8.7 A CGU recomenda à ANS que defina em seus termos de convênio o valor da contrapartida, de acordo com os limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias,

assim como demonstre em suas prestações de contas os valores repassados pela convenente.

17.3.8.8 Também recomenda que a ANS defina completamente no plano de trabalho dos convênios o objeto a ser executado, definindo de maneira mais precisa a equipe a ser contratada pela convenente.

17.3.8.9 Propõe, ainda, o aprimoramento das prestações de contas, com a apresentação de todos os documentos comprobatórios originais das despesas realizadas com recursos repassados.

17.3.8.10 Por fim, recomenda que o Convênio com a Fecamp não seja renovado e propõe que o correto instrumento para os serviços em apreço seja um contrato ao invés do convênio, sendo que as contratações necessárias de pesquisas devem ser realizadas com fulcro no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93.

Análise

17.3.8.11 No que diz respeito à justificativa que a ANS expediu quanto à não quantificação da contrapartida do convênio, ressalta-se que há possibilidade que essa seja em bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis, com fulcro no art. 2º, § 2º, da IN/01/97/STN. Portanto, não cabe a justificativa de que a contrapartida não foi contabilizada financeiramente. Nesse sentido, acatamos a recomendação da CGU. Assim, propomos ao TCU que determine à ANS que defina em seus termos de convênio o valor da contrapartida, com base nos limites previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como demonstre em suas prestações de contas os valores repassados pela convenente.

17.3.8.12 Acatamos, ainda, a orientação da Secretaria Federal de Controle no sentido de a Agência definir de forma mais precisa o objeto a ser executado. Nesse sentido, propomos a este Tribunal que determine à Entidade que defina mais precisamente nos convênios a serem celebrados, tanto no plano de trabalho como no termo de convênio, o objeto a ser executado e o pessoal a ser contratado.

17.3.8.13 Em relação a não comprovação com documentos dos gastos realizados assim como a prestação de contas de um valor inferior ao total repassado, não concordamos com a recomendação da CGU de apenas aprimorar as prestações de contas, pois houve ofensa à norma legal. Assim, propomos a esta Egrégia Corte de Contas que determine à ANS que tome as medidas administrativas cabíveis a fim de comprovar a boa e regular gestão dos recursos envolvidos em tal convênio. Caso não comprove, instaurar a devida tomada de contas especial para apuração dos fatos, como preceitua o art. 8º, caput, da Lei 8.443/92.

17.3.8.14 Além disso, acatamos a argumentação da CGU de que o correto instrumento para a contratação em apreço seja um contrato ao invés do convênio, visto que se trata de prestação de serviços na forma de pesquisas. Logo, tal tipo de contratação deve ser realizada com fulcro no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93.

17.3.8.15 Por fim, diante das irregularidades apontadas, propomos a esta Corte que determine à ANS que se abstenha de renovar o Convênio 03/2002 realizado com a Fecamp e atente que o instrumento a ser utilizado para as contratações de instituições de pesquisa deve ser o contrato administrativo, conforme prevê a Lei 8.666/93 no art. 24, XIII.

17.3.9 Item 8.4.1.1 (fls. 157 a 159) - Existência de materiais de consumo não computados nos registros do almoxarifado. Faltam registros no Siafi de aquisições de materiais de consumo fazendo com que o valor registrado seja menor que o real. Além disso, verifica-se excesso de compra de materiais, o que indica fragilidade no gerenciamento de compras.

Justificativa da ANS (fl. 113)

17.3.9.1 Quanto à questão dos materiais de limpeza, informamos que, em atendimento à recomendação da CGU/RJ e conforme documentação fiscal datada de 17/02/2004 (de posse do Almoxarifado da ANS), os referidos materiais foram devidamente registrados no Sicon (Sistema de Material de Consumo) e no Siafi (Sistema de Administração e Finanças) através da NL 000626/2004, de 08/03/2004. Portanto, a partir daquela data, referidos materiais já se encontram sob responsabilidade e controle de movimentação de entrada/saída do almoxarifado da Agência.

Apreciação do Controle Interno

17.3.9.2 O Controle Interno recomenda que todos os materiais adquiridos sejam registrados no sistema de controle de estoque da Agência e no Siafi, a fim de que integrem, desde a sua aquisição, o Inventário do Almoxarifado da Entidade. Recomenda também que a Agência aprimore sua previsão de compras, de forma a evitar a existência de grandes estoques armazenados, como no caso em análise.

Análise

17.3.9.3 Concordamos com as recomendações propostas pelo Controle Interno. Logo, propomos que se determine à ANS que registre em seu sistema de controle de estoque, bem como no Siafi, todas as aquisições de materiais e aprimore a previsão de compras a fim de evitar o acúmulo em excesso de mercadorias armazenadas.”

7. Ao final, o Analista, propondo o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas, sugere sejam feitas as seguintes determinações:

“18.1.1 à Agência Nacional de Saúde – ANS:

18.1.1.1 informe, por ocasião da prestação de contas do exercício de 2004, as medidas adotadas e os resultados alcançados quanto ao cumprimento das determinações do Acórdão 360/2003 - Primeira Câmara;

18.1.1.2 na elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida, conforme regulamenta o art. 6º, IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/93 e o art. 8º, II, do Decreto 3.555/2000;

18.1.1.3 tome as medidas administrativas cabíveis, no âmbito de sua discricionariedade, conforme prevê o art. 57, § 2º, da Lei 8.666/93, a fim de abster-se de prorrogar o Contrato 24/03 firmado com a Empresa Ctis, bem como elabore o devido Termo de Referência, com vistas a instaurar novo certame para prestação dos serviços especializados de informática, sob pena de ser responsabilizada solidariamente pelos prejuízos que podem ocorrer pela renovação do referido Contrato;

18.1.1.4 ratifique sua intenção de regulamentar os empréstimos para liquidação das operadoras de planos privados de assistência à saúde, com a edição de norma que fixe as condições e a forma que serão concedidos e ressarcidos à ANS os valores, com estabelecimento de percentuais e de índices de correção a serem aplicados, além de previsão de critérios para definição da ocasião em que se iniciará os reembolsos por parte das operadoras. As providências adotadas nesse sentido deverão ser informadas nas próximas contas;

18.1.1.5 implante um sistema integrado que possibilite melhor acompanhamento dos processos administrativos para apuração de infrações;

18.1.1.6 defina rotinas e competências a fim de diminuir o estoque contingente de processos instaurados em 2000, 2001 e 2002, sem prejuízo da inscrição dos débitos referentes a multas pecuniárias no Cadin;

18.1.1.7aperfeioe as medidas de cobrança, com o objetivo de extinguir o passivo não pago;

18.1.1.8inscreva, se ainda não o fez, as operadoras inadimplentes no Cadin;

18.1.1.9implemente rotina de identificação e repasse dos recursos para as instituições beneficiárias, de forma a diminuir o tempo que os recursos ficam na conta única junto ao Tesouro Nacional;

18.1.1.10 aprimore o sistema de controle patrimonial, com a designação formal de responsável para o referido controle, a fim de que se efetive, inclusive, a vistoria dos bens da Unesco e Pnud, com a emissão dos respectivos termos de responsabilidade;

18.1.1.11instaure o processo administrativo, tendente à responsabilização dos servidores do Ministério da Saúde, em face do entendimento da Corregedoria no sentido de terem sido praticados atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Ministério Público, conforme o disposto no art. 171, da Lei 8.112/90;

18.1.1.12 não proceda à contratação sem licitação alegando situações emergenciais, causadas pela falta de planejamento ou de desídia;

18.1.1.13 nos casos de contratos fornecimento de materiais, faça o devido pagamento após a verificação da qualidade e quantidade do que foi efetivamente entregue, conforme o disposto no art. 73, II, "b", da Lei 8.666/93;

18.1.1.14efetue, por ocasião das dispensas e inexigibilidades de licitação, a correta justificativa de preço das empresas escolhidas, conforme previsto no art. 26, III, da Lei 8.666/93;

18.1.1.15evite contratações que incorram em custos de viagens/estada, quando no local onde será executado o objeto existirem empresas com qualificação técnica suficiente para realização dos trabalhos;

18.1.1.16defina em seus termos de convênio o valor da contrapartida, com base nos limites previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como demonstre em suas prestações de contas os valores repassados pela convenentes;

18.1.1.17defina mais precisamente nos convênios a serem celebrados, tanto no plano de trabalho como no termo de convênio, o objeto a ser executado e o pessoal a ser contratado;

18.1.1.18tome as medidas administrativas cabíveis a fim de comprovar a boa e regular gestão dos recursos envolvidos em tal convênio. Caso não comprove, instaurar a devida tomada de contas especial para apuração dos fatos, como preceitua o art. 8º, caput, da Lei 8.443/92.

18.1.1.19abstenha-se de renovar o Convênio 03/2002 realizado com a Fecamp e atente, sobretudo, que o instrumento a ser utilizado para as contratações de instituições de pesquisa deve ser o contrato administrativo, conforme prevê a Lei 8.666/93 no art. 24, XIII.

18.1.1.20registre em seu sistema de controle de estoque, bem como no Siafi, todas as aquisições de materiais e aprimore a previsão de compras a fim de evitar o acúmulo em excesso de mercadorias armazenadas.

18.1.2à Secretaria Federal de Controle:

18.1.2.1informe, nas próximas contas, as providências adotadas pela ANS para dar cumprimento às determinações feitas pelo Tribunal nas apreciações das contas da Unidade referentes aos exercícios de 2001 a 2003.

19 Propomos, também, que no processo de contas da ANS relativo ao exercício de 2002 (TC 012.886/2003-6), seja feita audiência aos membros da Comissão de Licitação da Concorrência 01/02 listados abaixo, diante do exposto nos itens 10.6.6, 10.6.7, 10.8.7, 10.8.8 e 10.8.9, com fundamento nos arts. 12, III e 16, III, b, da Lei 8.443/92, para que apresentem as razões de justificativa no prazo de 15 dias, conforme regulamenta o art. 202, III, do Regimento Interno do TCU. Nesse sentido, propomos que sejam anexas as folhas 171 a 179 e 191 a 193 desta instrução ao TC 012.886/2003-6, com vistas a subsidiar essa proposta.

Nome
Oldair José Pinheiro (Presidente)
Sonia Maria Zibin
Rosena Maria Bastos
Rigoleta Dutra Mediano Dias
Dagles Fernandes Barbosa Filho
Marcos Antônio de Santa Cordolino

Observação: essa Comissão de Licitação foi designada pelas Portarias 102, de 22/11/2002, e 107, de 09/12/2002.”

8. A Sr.^a Diretora da 3^a DT emitiu o parecer de fl. 234, vol. 1, em que informa que a ANS remeteu documentação contendo justificativas para as impropriedades apontadas no Relatório de Avaliação de Gestão 139.892, justificativas que, examinadas, não tiveram a capacidade de modificar a instrução do Analista, por não conter fatos novos.

9. Assim, o parecer da Sr.^a Diretora é pela anuência à instrução, com adequação na redação do item 19, que passaria a ser assim redigido: “determinar à 4^a Secex que anexe as folhas 171 a 179 e 191 a 193 desta instrução ao TC-012.886/2003-6, com vistas a subsidiar a análise daquelas contas.”

10. A então Sr.^a Secretária da 4^a Secex, concordando, em essência, com os pareceres do Analista e da Diretora, propôs alteração na redação dos subitens 18.1.1.7 e 18.1.1.8 e nova determinação para o subitem 18.1.1.9, os quais passam a ostentar a seguinte redação:

“18.1.1.7 no intuito de extinguir o passivo existente e recuperar os ressarcimentos vencidos e ainda não pagos, implemente novas medidas em sua sistemática de análise e notificação às operadoras, capazes de agilizar e tornar o processo mais tempestivo, inscrevendo os respectivos débitos vencidos na Dívida Ativa e no Cadin;

18.1.1.8 simplante rotina para dar maior celeridade ao processo de identificação e repasse dos recursos provenientes de ressarcimentos ao SUS às Instituições de Saúde beneficiárias, de forma a reduzir o tempo que os mesmos permanecem depositados na conta única da Agência junto ao Tesouro Nacional;

18.1.1.9 avalie, de forma sistemática, a relação custo-benefício entre a contratação por locação e por aquisição de bens e equipamentos, objetivando a adoção da decisão mais econômica para a Entidade.”

11. Com relação à proposta de audiência dos membros da Comissão de Licitação que promoveu a Concorrência 01/02, a ser realizada nas contas do exercício de 2002, TC-012.886/2003-6, a dirigente da Unidade Técnica entendeu não ser necessária, pelos seguintes motivos:

“... conforme informado pelo analista instrutor dos autos às fls. 175, a Empresa Stefanini – Consultoria e Assessoria em Informática Ltda., participante da referida concorrência, não obstante ter apresentado o menor preço (esclareça-se que a concorrência foi por técnica e preço) foi desclassificada por equívocos no preenchimento

da Planilha de Composição de Preços. Inconformada, entrou com recurso administrativo, acolhido pelo setor jurídico da ANS, o qual orientou que fosse apresentada nova planilha, escoimada das falhas apresentadas, bem como a realização de diligência para verificação da exequibilidade do preço proposto. Após a apresentação da nova planilha pela empresa, com permanência do preço proposto, a citada empresa foi considerada vencedora do certame.

A empresa Ctis, classificada em 2º lugar no certame, impetrou recurso administrativo argumentando que não havia sido realizada a análise da exequibilidade do preço proposto, conforme orientação do jurídico; realizada tal diligência, foi constatado pela Comissão de Licitação a insuficiência do valor proposto para cumprir todas as obrigações estipuladas, concluindo que estaria a descoberto o montante de R\$ 76.247,04 mensal. Em decorrência, a empresa foi desclassificada. Neste sentido, a agência agiu de acordo com o estipulado no art. 48, inciso II, da Lei 8.666/93, que prevê, nestes casos, a desclassificação da empresa. Não há previsão legal para que a administração negocie, junto à empresa que apresentou preços inexequíveis, a elevação da cotação até o limite aceito pela administração; da mesma forma, também não há obrigatoriedade para que a empresa que apresentou a 2ª melhor proposta reduza o seu preço até aquele limite. Seria equivalente a admitir que o preço estimado pela administração (art. 7º, Lei 8.666/93) fosse de obrigatória observância pelas licitantes, hipótese que não se coaduna com os princípios impostos pela Lei de Licitações e Contratos em vigor.

A ANS, em consequência, celebrou o contrato com a empresa classificada em 2º lugar, qual seja, a Ctis. Assim, a organização agiu em observância às disposições do art. 50 da Lei 8.666/93. Observe-se que anteriormente à contratação, a Comissão de Licitação tentou negociar junto àquela empresa a redução do preço cobrado inicialmente, atingindo o valor de R\$ 675.186,36. Este preço final corresponde a um acréscimo de 5% do orçamento previsto para a contratação (fls. 235/6, Vol. 01), estando dentro da variação percentual considerada adequada por esta Corte de Contas.

Registre-se que a Empresa Stefanini – Consultoria e Assessoria em Informática Ltda., em decorrência desta decisão, impetrou Mandado de Segurança na 3ª VF/RJ contra tal ato, pleiteando a sua adjudicação; aquele juízo, ao julgar referido processo, entendeu não ter havido ilegalidade ou abuso de poder nos atos da autoridade impetrada, considerando-os adequados à vista das imposições legais constantes dos artigos 41, 47 e 48 da Lei 8.666/93.”

12. Com esse entendimento, e por não vislumbrar irregularidade nos procedimentos adotados pela Comissão de Licitação, a então dirigente da Unidade Técnica considerou que não se justifica a audiência questionando a participação naquela Comissão da gestora do contrato anteriormente firmado com a Ctis e por consultor posteriormente contratado por aquela empresa, uma vez que não foi confirmado o alegado favorecimento.

13. Contudo, propôs determinação preventiva à entidade nos sentido de que a mesma observe atentamente as disposições constantes do art. 9º, §§ 3º e 4º da Lei 8.666/93, no que se refere à nomeação de membros da comissão de licitação.

14. O Ministério Público junto a esta Casa manifestou-se de acordo com as propostas de fls. 191/193, com as alterações sugeridas pela então Titular da 4ª Secex às fls. 237/238.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução 64/1996-TCU e nos termos da Portaria 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas 03 no biênio 2005/2006.

2. Trata-se da apreciação da prestação de contas anuais da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, exercício de 2003.

3. A ANS é uma autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério da Saúde, sediada no Rio de Janeiro. Foi criada por meio da Lei 9.961, de 28/01/2000, originária da Medida Provisória 1.928, de 25/11/1999, como órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde. A ANS possui autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos.

4. A Lei 9.961/2000 determina que a avaliação da atuação administrativa e do desempenho da Agência e de seus administradores seja feita mediante Contrato de Gestão firmado entre o Ministério da Saúde e a Diretoria Colegiada da ANS. O contrato vigente para o exercício em exame foi assinado em 10/04/2002 e aprovado pelo Conselho de Saúde Suplementar – CONSU, conforme a Resolução 2, de 02/04/2002.

5. Quanto às falhas apontadas no relatório de gestão do Controle Interno e analisadas pela Unidade Técnica, entendo conveniente tecer alguns comentários.

6. A ANS tem fragilidades no gerenciamento dos processos administrativos para apuração de infrações, com estoque de 618 processos instaurados de 2000 a 2003 na Diretoria de Fiscalização – Difis. Nas suas justificativas, a Agência informa ter um montante de R\$ 4.010.320,00, relativo a multas vencidas e não impugnadas, apto para cobrança. Tais processos ainda estão na Difis, para reanálise e retificações.

7. Sobre esse aspecto, entendo que, se há multas não impugnadas, resta muito pouco para que se efetive suas cobranças. Assim, creio que a ANS deve agilizar a conclusão dos processos nos casos em que não há contestação administrativa.

8. A fragilidade retrocitada tem reflexos na cobrança, acarretando a não-inscrição de débitos de operadoras de planos privados de assistência à saúde inadimplentes no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – Cadin e na dívida ativa da União.

9. Conforme relatado pelo Controle Interno, apenas 5,2% do total do passivo não pago acumulado em 2003 foi inscrito no Cadin. Foi ainda relatado que há demora excessiva no repasse de recursos provenientes de ressarcimentos às instituições beneficiárias, ficando os recursos parados em conta. Segundo consta nos autos, uma das razões para tal consiste na desatualização dos cadastros das entidades beneficiárias, cadastro esse que é de responsabilidade dos gestores locais.

10. Acompanhamento, pois, o posicionamento da Secex no sentido de implementar novas medidas para análise e notificação às operadoras, bem como a implantação de rotina para maior celeridade na identificação e repasse dos recursos a serem repassados a instituições beneficiárias.

11. Abordo agora o Convênio 3/2002, firmado entre a ANS e a Fundação Economia de Campinas - Fecamp, com o objetivo de produzir informações econômicas relativas ao setor de saúde suplementar, além de monitorar dados econômicos pertinentes aos agentes submetidos à regulação do setor.

12. Conforme mencionado pelo Controle Interno, foram relatadas algumas impropriedades na execução do ajuste. Portanto, cabe a determinação proposta pelo analista de que a ANS tome as medidas administrativas cabíveis a fim de que a Fecamp ateste a boa

e regular gestão dos recursos. Caso não logre comprovar, deverá ser instaurada a devida tomada de contas especial.

13. Outrossim há indícios de que o ajuste foi indevidamente formalizado como convênio, por tratar-se, na verdade, de prestação de serviços.

14. Nesse sentido, necessário se faz determinar que a contratação de instituição de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional deva necessariamente ser precedida de procedimento licitatório. A propósito, conforme sólida jurisprudência desta Corte, cabe registrar que eventual dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93 só é devida quando, comprovadamente, houver nexos entre o dispositivo, a natureza e a competência da instituição contratada e o objeto do ajuste, este necessariamente relativo ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional, além de comprovadas a compatibilidade do custo cotado pela instituição com os preços correntes no mercado e sua capacidade de executar por si só o objeto.

15. Quanto à audiência dos membros da Comissão de Licitação encarregada da Concorrência 01/02 e determinação no sentido de a ANS abster-se de prorrogar o Contrato 24/03, firmado com a empresa Ctis Informática Ltda., acompanho o entendimento da então Secretária pela sua não necessidade. Vejamos.

16. A empresa que apresentou o menor preço fora desclassificada por ter a sua proposta sido considerada inexecutável, sendo que a administração entendeu que o valor apresentado, R\$ 510 mil, deixaria o contrato a descoberto em R\$ 75 mil. Entretanto, o analista entendeu que a contratação da segunda colocada foi antieconômica, porquanto sua proposta de R\$ 675 mil era R\$ 90 mil mais cara que a da primeira colocada, incluindo-se o valor a descoberto.

17. Concorro com o posicionamento de que o preço da segunda colocada corresponde a apenas 5% a mais do que o orçamento previsto para a contratação, estando portanto dentro da variação percentual considerada adequada por esta Corte.

18. Acrescente-se que não há previsão legal para que se negocie com a empresa que apresentou preços inexecutáveis a elevação da cotação até o limite aceito pela administração, da mesma forma que também não há obrigatoriedade para que a empresa que apresentou a segunda melhor proposta reduza seu preço até aquele limite. Pensar diferente seria admitir que o preço estimado pela administração fosse de obrigatoria aceitação pelos licitantes.

19. Assim, não vislumbro irregularidade nos procedimentos da Comissão de Licitação, sendo pertinente a proposta no sentido de que a ANS observe as disposições legais quanto à nomeação de seus membros.

20. Em relação à prorrogação do contrato, acredito que a melhor solução seja determinação à entidade para que, quando da renovação do contrato, justifique sua conveniência, demonstrando que o preço praticado é o mais vantajoso para a administração, informando nas contas seguintes as medidas adotadas.

Ante o exposto, acolhendo, os pareceres consentâneos, no essencial, da Unidade Técnica e do douto Ministério Público, o meu VOTO é no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de maio de 2005

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 771/2005-TCU-2ª CÂMARA

1. Processo: TC 010.076/2004-5.

2. Grupo I; Classe de Assunto II - Prestação de Contas.

3. Responsáveis: Fausto Pereira dos Santos, CPF 341.674.631-72; Januário Montone, CPF 724.059.888-87; Márcia Regina Ungarete, CPF 102.109.148-07; Vera Lúcia Ostapczuk Ungarete, CPF 201.353.868-53; Maria Stella Gregori, CPF 153.266.718-32; Jorge Magalhães Toledo, CPF 843.572.407-78; Benedito Lisberto de Souza, CPF 024.698.068-01; Alcimar Figueiredo Benites, CPF 791.971.597-00; Maria Inês Baldini Accula, CPF 017.043.278-57; Inês Regina Ferreira, CPF 024.927.288-11; Carmen Lúcia Mandaro Avolio, CPF 540.474.717-04; Sônia Maria Zibin, CPF 777.575.808-20.

4. Entidade: Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

7. Unidade Técnica: 4ª Secex/RJ.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas da Agência Nacional de Saúde Suplementar, exercício de 2003.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis;

9.2. determinar à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS que:

9.2.1. informe, quando da próxima prestação de contas, as medidas adotadas e os resultados alcançados quanto ao cumprimento das determinações do Acórdão 360/2003 - 1ª Câmara;

9.2.2. defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/93 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000;

9.2.3. justifique a conveniência de eventual prorrogação do Contrato 24/03 firmado com a empresa Ctis Informática Ltda., demonstrando que o preço a ser praticado é o mais vantajoso para a administração;

9.2.4. ratifique sua intenção de regulamentar os empréstimos para liquidação das operadoras de planos privados de assistência à saúde, com a edição de norma que fixe as condições e a forma pela qual serão concedidos e ressarcidos à ANS os valores, com estabelecimento de percentuais e de índices de correção a serem aplicados, além de previsão de critérios para definição da ocasião em que se iniciará os reembolsos por parte das operadoras, informando as providências adotadas nas próximas contas;

9.2.5. implante um sistema integrado que possibilite melhor acompanhamento dos processos administrativos para apuração de infrações;

9.2.6. defina rotinas e competências a fim de diminuir o estoque contingente de processos instaurados em 2000, 2001 e 2002, sem prejuízo da inscrição dos débitos referentes a multas pecuniárias no Cadin;

9.2.7. implemente novas medidas em sua sistemática de análise e notificação às operadoras no intuito de extinguir o passivo e recuperar os ressarcimentos vencidos e ainda não pagos, tornando-a mais ágil e tempestiva e inscrevendo os respectivos débitos vencidos na Dívida Ativa e no Cadin;

9.2.8. implante rotina para dar maior celeridade ao processo de identificação e repasse dos recursos provenientes de ressarcimentos às instituições de saúde beneficiárias, de forma a reduzir o tempo que eles permanecem depositados na conta única da Agência junto ao Tesouro Nacional;

9.2.9. avalie, de forma sistemática, a relação custo-benefício entre a contratação por locação e por aquisição de bens e equipamentos, objetivando a adoção da decisão mais econômica para a entidade;

9.2.10. aprimore o sistema de controle patrimonial, com a designação formal de responsável para o referido controle, a fim de que se efetive, inclusive, a vistoria dos bens do Unesco e Pnud, com a emissão dos respectivos termos de responsabilidade;

9.2.11. instaure processo administrativo, tendente à responsabilização dos servidores do Ministério da Saúde, em face do entendimento da Corregedoria no sentido de terem sido praticados atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Ministério Público, conforme o disposto no art. 171 da Lei 8.112/90;

9.2.12. não proceda à contratação sem licitação, alegando situações emergenciais causadas pela falta de planejamento ou de desídia;

9.2.13. proceda ao devido pagamento, nos casos de contratos de fornecimento de materiais, somente após a verificação da qualidade e quantidade do que foi efetivamente entregue, conforme o disposto no art. 73, inciso II, alínea “b”, da Lei 8.666/93;

9.2.14. efetue, por ocasião das dispensas e inexigibilidades de licitação, a correta justificativa de preço, conforme previsto no art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93;

9.2.15. evite contratações que incorram em custos de viagens/estada, quando no local onde será executado o objeto existirem empresas com qualificação técnica suficiente para realização dos trabalhos;

9.2.16. defina nos termos de convênio o valor da contrapartida, com base nos limites previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como demonstre nas prestações de contas os valores repassados pelo convenente;

9.2.17. defina mais precisamente nos convênios a serem celebrados, tanto no plano de trabalho como no termo de convênio, o objeto a ser executado e o pessoal a ser contratado;

9.2.18. adote as medidas administrativas cabíveis a fim de que a Fecamp ateste a boa e regular gestão dos recursos envolvidos no Convênio 03/2002 e, caso não logre comprovação, instaure a devida tomada de contas especial para apuração dos fatos, como preceitua o art. 8º, caput, da Lei 8.443/92.

9.2.19. atente para que a contratação de instituição de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional deve necessariamente ser precedida de procedimento licitatório;

9.2.20. registre em seu sistema de controle de estoque, bem como no Siafi, todas as aquisições de materiais e aprimore a previsão de compras a fim de evitar o acúmulo em excesso de mercadorias armazenadas;

9.2.21. observe atentamente as disposições constantes do art. 9º, §§ 3º e 4º da Lei 8.666/93, no que se refere à nomeação de membros da comissão de licitação;

9.2.22. adote providências para redobrar os esforços de cobrança nos casos de processos administrativos em que haja multas não impugnadas e sem contestação administrativa, a fim de agilizar a conclusão desses processos;

9.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe, nas próximas contas, as providências adotadas pela ANS para dar cumprimento às determinações feitas pelo Tribunal nas apreciações das contas da Unidade referentes aos exercícios de 2001 a 2003.

10. Ata nº 17/2005 – 2ª Câmara

11. Data da Sessão: 17/5/2005 – Extraordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

Fui presente:

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora