

**VOTO Nº 086/2021/SEI/DIRE1/ANVISA**

**ROP 018/2021, ITEM DE PAUTA 3.1.10.1**

Processo SEI nº 25351.908888/2017-28

Expediente Datavisa: 263331/20-1

Expediente SEI nº 1130244

Empresa: M.I.MONTREAL INFORMÁTICA S.A.

CNPJ: 42.563.692/0001-26

Assunto da Petição: Recurso Administrativo de 2ª Instância.

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. SANÇÃO. Recurso Administrativo contra decisão de aplicação de sanção de multa por descumprimento de contrato quanto ao prazo de início para execução das atividades. Aplicação do Item 8 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico Nº 19/2017 e art. 87, inciso I da Lei 8.666/93.

Voto por CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Administrativo, mantendo-se a penalidade de multa para o valor de R\$ 12.903,52 (doze mil, novecentos e três reais e cinquenta e dois centavos), conforme decisão da GGREC.

Relator: Antonio Barra Torres

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa M.I. Montreal Informática S.A., em razão da decisão proferida pela Gerência-Geral de Recursos - GGREC que, durante a Sessão de Julgamento Ordinária nº 09, do dia 11 de março de 2020, decidiu, por unanimidade, CONHECER DO RECURSO E DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, para minorar a penalidade de multa, acompanhando a posição do relator, descrita no Voto nº 10/2020 - CPROC/GGREC/GADIP/ANVISA (SEI 0906852).
2. A decisão foi publicada por meio do Aresto nº. 1.349, de 13 de março de 2020 (SEI 0950988), na Seção 1 do Diário Oficial da União, nº. 51, no dia 16 de março de 2020 e a recorrente notificada por meio do Ofício nº 116/2020/SEI/GECOP/GGAF/DIRE1/ANVISA (SEI 0970556), na data de 08/04/2020, conforme Aviso de Recebimento (AR) JU 38531042 3 BR (SEI 0986230).
3. A decisão da GGREC, no concernente à necessidade de aplicação de sanção à Recorrente, acompanhou o parecer da Gerência de Contratos e Parcerias -

GECOP/GGGAF/DIRE1/ANVISA, emitido por meio do Despacho nº 1194/2019/SEI/GECOP/GGGAF/DIRE1/ANVISA que, perante o recurso de primeira instância interposto pela recorrente (SEI 0824400), não retratou a decisão que impôs à mesma a sanção de multa por conduta violadora do Contrato 33/2017 cujo objeto foi a prestação de serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação para: organização, desenvolvimento, implantação e execução continuada de atividades de suporte técnico em 1º Nível, 2º Nível e serviços especializados (3º Nível) a usuários de soluções de tecnologia da informação.

4. A multa aplicada inicialmente à empresa pela Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira - GGGAF foi no valor de R\$ 29.032,99 (vinte e nove mil, trinta e dois reais e noventa e nove centavos), em atenção aos subitens 8.1.5, 8.1.9, 8.2.1 e 8.6 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2017 e na Lei nº 8.666/93, inciso I, artigo 87.
5. Após análise, GGREC decidiu por minorar a pena de multa para o valor de R\$ 12.903,52 (doze mil, novecentos e três reais e cinquenta e dois centavos), conforme dispõe o Voto nº 10/2020 - CPROC/GGREC/ GADIP/ANVISA (SEI 0906852).
6. Não obstante a decisão que minorou a pena aplicada, a Recorrente interpôs recurso de segunda instância, na data de 19/08/2020, no qual pugna pelo provimento do recurso, a fim de que a multa seja anulada e o processo, arquivado.
7. A decisão não foi retratada pela GGREC.

## II. DA ANÁLISE

### 1. Do juízo quanto à admissibilidade

8. A tempestividade do recurso administrativo cujo objeto esteja disciplinado pelas normas de licitações e contratos da Administração Pública submete-se ao disposto no art. 109 da Lei nº 8.666/93, quanto ao prazo específico de 5 (cinco) dias para interposição do recurso:

*Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:*

*l - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:*

*(...)*

*f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;*

9. A contagem do prazo de 5 (cinco) dias úteis para fins de verificação da tempestividade deve ser realizada a partir da cientificação oficial do interessado, em conformidade com ao art. 66 da Lei nº 9.784/99.
10. No caso em análise, verifica-se que não houve o cumprimento ao disposto no art. 109 da Lei nº 8.666/93, uma vez que a Recorrente foi notificada de decisão em 08/04/2020 e somente interpôs o recurso em 19/08/2020.
11. No entanto, após a publicação da Resolução - RDC nº 355/2020 e suas atualizações - que dispõe sobre a suspensão dos prazos processuais afetos aos requerimentos de atos públicos de liberação de responsabilidade da Anvisa em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2, foi suspensa a contagem dos prazos, o que inclui aqueles para a interposição de recursos interpostos contra as decisões da Anvisa.
12. Em vista disso, o quesito tempestividade dos recursos interpostos contra decisões da Anvisa, passou a ser analisado de acordo a citada norma, até que haja o reconhecimento pelo Ministério da Saúde de que não mais se configura a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional declarada pela Portaria nº 188/GM/MS, em 3 de fevereiro de 2020:

*Art. 1º Ficam suspensos os prazos processuais afetos aos requerimentos de atos públicos de liberação de responsabilidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, os previstos na Lei n. 6.437, de 20 de agosto de 1977, os dispostos na Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 266, de 8 de fevereiro de 2019, e os definidos na Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 336, de 30 de janeiro de 2020. (Redação dada pela Resolução - RDC nº 398, de 7 de julho de 2020).*

13. Assim, tendo em vista a suspensão da contagem dos prazos para apresentação de recursos administrativos, o recurso em apreço foi considerado tempestivo.
14. Diante do exposto, verifica-se o atendimento das condições para prosseguimento do feito, sendo o recurso tempestivo, interposto por pessoa legitimada perante a Anvisa, o órgão competente e não tendo havido exaurimento da esfera administrativa. Assim, com fundamento no art. 63 da Lei nº 9.784, de 29/01/1999, decido por CONHECER do recurso, tendo em vista que estão presentes os requisitos de admissibilidade.

#### b. Das alegações da recorrente

15. A Recorrente alega em suma que:

- a execução de serviço de suporte técnico em 2º nível iniciou-se em 19/09/2017, ou seja, 1 (hum) dia antes da data (20/09/2017) contratada prevista para início da prestação dos serviços, sendo certo ter ocorrido prestação do serviço no lapso temporal compreendido entre tal data (19/09/2017) e 27/09/2017, bem como daí por diante também;
- a execução de serviço de suporte técnico em 1º nível se deu de forma parcial, mas por culpa exclusiva própria ANVISA que solicitou a criação de um 0800, o que motivou a redução no tocante a prestação desse serviço, tão somente e nos primeiros dias do contrato, sendo certo não ter havido nenhum ato omissivo nem comissivo por parte da Montreal que tenha dado ensejo à aludida redução das atividades nos primeiros dias;
- foi imposto à Montreal dias antes do início do contrato a execução de serviços que não faziam parte do objeto do edital, ou seja, do escopo contratado e que interferiram na execução dos serviços efetivamente contratados, valendo ressaltar que a Recorrente nada recebeu por essa demanda que estava represada e lhe foi imposta indevidamente. A Recorrente se desdobrou para ajudar gratuitamente a Anvisa e recebeu uma multa em contrapartida;
- A análise da indevida aplicação da sanção de multa imposta à Recorrente atribuída por conta de suposto atraso no início das atividades previstas contratualmente para cada um dos níveis de serviço deve ser feita de maneira desmembrada;
- ambas as multas aplicadas são indevidas e ilegais, porquanto não ter ocorrido descumprimento de contrato quanto ao prazo de início para a execução das atividades de serviço de suporte técnico em nenhum dos níveis, seja 1º, 2º ou 3º por parte da Montreal, valendo ressaltar que no que tange à execução do serviço de suporte técnico em 1º nível não ocorreu atraso algum, mas sim uma inicial execução do serviço de forma parcial, frise-se mais uma vez, ocorrida por CULPA EXCLUSIVA da própria ANVISA;
- segundo o voto da GGREC, segundo trechos transcritos no recurso, a Montreal cumpriu com as suas obrigações contratuais;
- que no que tange à execução do serviço de suporte técnico em 1º nível não ocorreu atraso algum, mas sim uma inicial execução do serviço de forma parcial, por CULPA EXCLUSIVA da própria ANVISA, sendo certo não ter havido nenhum ato omissivo nem comissivo por parte da Montreal que tenha dado ensejo à aludida redução das atividades nos primeiros dias do contrato.

#### 3. Do juízo quanto ao mérito

16. O Contrato 33/2017, objeto do presente recurso, foi assinado pelas partes no dia 05/09/2017, sendo que início da prestação dos serviços, nos termos pactuados, deveria ocorrer em até 15 dias ocorridos após a assinatura do contrato, ou seja, até 20/09/2017, fato que não ocorreu e que motivou a instauração do processo administrativo de apuração de sanção aqui tratado.
17. Destaca-se as ocorrências que caracterizaram atraso no início da prestação dos serviços contratados e que motivaram o processo administrativo de apuração de sanção, culminando com a penalização da Recorrente, conforme foram expostas no Voto nº 10/SEI/CPROC/GGREC/GADIP/ANVISA:

**a) atraso no início das atividades de suporte técnico remoto (N1) e de suporte técnico presencial (N2):** Em 20/09/2017, foram apresentados pela Contratada funcionários aptos para o início das atividades e do tratamento do passivo de chamados de suporte da Anvisa, mas até a data da reunião ocorrida em 27/09/2017 nenhum chamado do passivo havia sido resolvido. Adicionalmente, nenhuma unidade da federação havia sido atendida até a data da reunião. As atividades N1 foram viabilizadas a partir do pleno funcionamento da Unidade de Resposta Audível - URA fornecida, em 29/09/2017.

**b) atraso da entrega da ferramenta de gestão para apuração dos indicadores:** os ajustes funcionais foram concluídos apenas em 27/09/2017.

Válido destacar que de acordo com o Termo de Referência, anexo ao Edital PE 19-2017 - Service Desk (SEI 0036430), o início oficial da prestação dos serviços deveria ocorrer em até 15 (quinze) dias corridos e contados a partir da data de assinatura do contrato e que esse prazo "serve justamente para que a contratada formule e apresente sua estratégia comercial e suas necessidades à Anvisa".

18. Destaca-se os pontos a seguir:

- o a empresa teria recebido grande demanda de chamados a serem atendidos, antes mesmo do início da vigência do contrato, o que dificultado o implemento da execução do contrato. Verifica-se, contudo, que esse passivo foi entregue à empresa em 14/09/2017, não tendo sido tratado pela empresa desde o primeiro dia do início do contrato, causando acúmulo com as novas demandas, totalizando-se 586 chamados pendentes, na data da reunião de ajustes, ocorrida em 20/09/2017; ressalte-se que o tratamento desse passivo de chamadas, ainda não contabilizável à época da elaboração do termo de referência, não ultrapassou o volume estipulado no mesmo, não podendo, portanto, justificar o descumprimento do acordado em contrato;
- o haveria histórico do atendimento de 03 (três) chamados remotos por profissional da empresa em 19/09/2017 não foi capaz de descaracterizar o atraso no início da prestação dos serviços, tendo em vista que, ante a definição de que os atendimentos de Nível 2 só se iniciariam a partir da reunião, ocorrida em 20/09/2017; além disso, a própria recorrente teria informado, em 25/09/2017 que ainda não teria sido atendido o passivo, ou seja, "Restou comprovado também que o início das atividades apenas se deu após provocação do gestor do contrato, a partir de reunião realizada em 27/09/2017.";
- o em que pese o aviso à contratada, em 14/09/2017, sobre a disponibilização do perfil de acesso dos profissionais da empresa aos sistemas da Anvisa, ela já possuía, em razão de contrato anterior com a instituição, a necessidade de acesso foi pleiteada no dia 20/09/2017, prazo final para o início das atividades, denotando que não houve acesso anterior, utilizando-se da credencial que possuía;
- o a Recorrente alegou que, em virtude de a Anvisa ter solicitado um 0800 exclusivo, teria ocorrido atraso na disponibilização da URA. Essa alegação, contudo, carece de

procedência, uma vez que restou comprovado que o pedido foi "para que a contratada se certificasse de que não houvesse confusão dos canais de centrais telefônicas de outros órgãos pela ocasião do compartilhamento." A URA somente funcionou em 29/09/2017, com 9 (nove) dias de atraso.

19. Resta claro que esses atrasos causaram prejuízos à contratante, uma vez que seus usuários não tiveram seus problemas resolvidos, no tempo esperado, com possíveis reflexos negativos na prestação dos seus serviços de rotina.
20. Em contrapartida, cabe pontuar que a fiscalização informou que houve "atraso na disponibilização da ferramenta de gestão para apuração dos indicadores, adequação e iniciação da base de conhecimento e apresentação do *script* de atendimento, que apenas teria sido finalizada em 27/09/2017".
21. Nesse aspecto, verificou-se, quando da análise do recurso de primeira instância, que "em 20/09/2017, houve um acordo definido em ata acerca da possibilidade de utilização de uma ferramenta de gestão provisória (planilha Excel) para que não houvesse a aplicação da penalidade.
22. Na mesma reunião, ficou acertada a necessidade de ajustes na ferramenta, mas não houve a definição de um prazo em dias para a entrega da ferramenta finalizada. Tal finalização da adequação ocorreu em 27/09/2017, quando a ferramenta foi apresentada nas condições necessárias e suficientes.
23. Nesse aspecto, não se pode afirmar que esse prazo de 07 (sete) dias para o ajuste de uma ferramenta de gestão tenha causado prejuízo à prestação dos serviços básicos de atendimento.
24. Ante o resumo acima exposto, a análise da GGREC que culminou na decisão ora recorrida, pautou-se nos seguintes aspectos para a dosimetria da pena:

- a) ***início da execução das atividades N2***: as atividades de atendimento apenas se iniciaram com os atendimentos de nível 2 (N2), configurando um atraso de 7 (sete) dias; e
- b) ***início da execução das atividades N1***: apenas se deu com a disponibilização da ferramenta URA, a qual teve o atraso de 9 (nove) dias para a implementação de seu funcionamento.

*São as sanções previstas no Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico Nº 19/2017, nos termos do item 8:*

***8.2.1. Multa de 1% (um por cento), sobre o valor mensal do contrato por dia de atraso no caso de retardamento da execução do objeto até o limite de 10 dias.***

*(...)*

***8.6. Multa de até 5% (cinco por cento) sobre o valor global do contrato por descumprimento de outras cláusulas contratuais não previstas nesta cláusula de sanção.***

25. A pena aplicada pela GGGAF considerou que ocorreu a conduta violadora da Recorrente na execução dos três níveis de serviços prestados, aplicando-lhe a penalidade máxima para cada caso, perfazendo a importância de R\$ 29.032,99 (vinte e nove mil, trinta e dois reais e noventa e nove centavos) aplicada da seguinte forma:

INFRAÇÃO	DESCRIÇÃO	VALOR DA MULTA
1.	retardamento da execução do objeto: atraso de 9 (nove) dias para a disponibilização de URA minimamente funcional (serviço N1). Multa de 1% (um por cento), sobre o valor mensal do contrato por dia de atraso. Prova (ver item 5 e encaminhamentos da reunião de 09/10/2017, SEI 0043149)	R\$ 7.258,23

2.	retardamento da execução do objeto: o início da prestação do serviço N2 se deu com um atraso de 7 (sete) dias. Multa de 1% (um por cento), sobre o valor mensal do contrato por dia de atraso. Prova (ver Ata de Reunião CCOTI - SEI 0028892).	R\$ 5.645,29
3.	Multa de até 5% (cinco por cento) sobre o valor global do contrato por descumprimento de outras cláusulas contratuais não previstas nesta cláusula de sanção: atraso na liberação de acesso à ferramenta CA Service Desk. Prova (ver Ofício nº 1/2017/SEI/CCOTI/GGTIN/DIGES/ANVISA - SEI 0035209 )	R\$ 16.129,47

26. A GGREC, entretanto, ao ponderar sobre os apontamentos realizados durante a sua análise, considerou que:

- *"À conduta de **atraso no início da execução do objeto contratado** deve haver a aplicação do item 8.2.1 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico Nº 19/2017 - Service Desk, em que está prevista a sanção de **multa de 1% (um por cento) sobre o valor mensal do contrato por dia de atraso**, no caso de retardamento da execução do objeto até o limite de 10 dias.";*
- *"o atendimento presencial (N2) se iniciou no dia 27/09/2017, foram, no mínimo, **7 (sete) dias de atraso para o início efetivo das atividades** do contrato, período em que a Anvisa ficou descoberta, sem a prestação de quaisquer serviços de suporte, devendo ser aplicada a **multa de 7% (sete por cento) do valor mensal do contrato**.";*
- *"a URA minimamente funcional somente foi disponibilizada em 29/09/2017, quando foi possível o atendimento em nível 1 (N1), devendo ser considerado **9 (nove) dias de atraso para o início efetivo das atividades** do contrato, período em que a Anvisa ficou sem a prestação de serviços de suporte de nível 1, com aplicação da **multa de 9% (nove por cento) do valor mensal do contrato**"*
- *"No que tange à conduta de atraso para a disponibilização da ferramenta de gestão, ressalta-se que, diferente do que foi considerado pela área técnica, não se trata da liberação de acesso à ferramenta CA Service Desk...tal ferramenta de gestão, conforme visto, foi tratada pelo item 3.4.1 do Termo de Referência e foi apresentada tempestivamente em 20/09/2017, de forma que os ajustes seguintes não devem configurar conduta passível de penalidade, até porque não houve prazo estabelecido pela fiscalização do contrato para tanto."*

27. Com isso, a GGREC decidiu pela reforma parcial da decisão de primeira instância, desconsiderando ter havido descumprimento do contrato nos serviços de Nível 3 e minorou a pena de multa para o valor total de R\$ 12.903,52 (doze mil, novecentos e três reais e cinquenta e dois centavos), conforme disposto a seguir:

INFRAÇÃO	DESCRIÇÃO	VALOR DA MULTA
1.	Retardamento da execução do objeto: atraso de 9 (nove) dias para a disponibilização de URA minimamente funcional (serviço N1). Multa de 1% (um por cento), sobre o valor mensal do contrato por dia de atraso.	R\$ 7.258,23
2.	Retardamento da execução do objeto: o início da prestação do serviço N2 se deu com um atraso de 7 (sete) dias. Multa de 1% (um por cento), sobre o valor mensal do contrato por dia de atraso.	R\$ 5.645,29
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 12.903,52</b>

28. Portanto, a GGREC realizou a reforma necessária na decisão exarada pela GGGAF, o que resultou na atenuação da pena aplicada por aquela, com a redução do valor da multa, com fulcro no previsto nas cláusulas editalícias.
29. No entanto, está clara a necessidade de aplicação da sanção, ante a constatação do descumprimento contratual por parte da recorrente.
30. A Recorrente não trouxe, em seu recurso, novos fatos que possam permitir retroagir da decisão proferida, não há o que se falar em retratação do feito.

### III. DA CONCLUSÃO

31. Pelos fatos e fundamentos expostos acima, voto por CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Administrativo, mantendo-se a penalidade de multa no valor de R\$ 12.903,52 (doze mil, novecentos e três reais e cinquenta e dois centavos), conforme decisão da GGREC.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Barra Torres, Diretor-Presidente**, em 15/09/2021, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1602057** e o código CRC **C714B2DA**.