

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 029.688/2013-2

Natureza: Prestação de Contas Ordinária

Órgão/Entidade: Cobra Tecnologia S.A.

Exercício: 2012

Responsáveis: Adriano Meira Ricci (334.550.741-20); Annibal Vargas Conforto Filho (426.051.480-68); Casimiro Agostinho Pereira Lopes (551.683.617-49); Cezar Luciano da Fonseca Prux (458.811.389-53); Claudio Henrique da Silva (137.245.678-39); Corinto Meffe (952.705.407-97); Daniel Andre Stieler (391.145.110-53); Eduardo César Pasa (541.035.920-87); Francisco Djalma de Oliveira (293.166.774-91); Geraldo Afonso Dezena da Silva (775.575.068-04); Gustavo de Faria Barros (395.969.234-04); Jose Geraldo Loureiro Rodrigues (160.164.592-91); José Maurício Cardoso Perez (603.361.887-49); Luis Aniceto Silva Cavicchioli (085.987.588-17); Luiz Claudio Ligabue (145.381.051-04); Luiz Cláudio Moraes (024.878.528-10); Luiz Fernando Alves (000.260.116-89); Luiz Henrique Guimarães de Freitas (350.319.726-53); Manoel Carlos de Castro Pires (079.012.567-61); Marco Antonio Ascoli Mastroeni (062.198.128-16); Marcos Alberto Joaquim (105.384.998-26); Miriam Barbuda Fernandes Chaves (715.167.867-34); Pablo Fonseca Pereira dos Santos (782.539.001-63); Paulo Eduardo Rangel (601.230.607-53); Roberto Francisco Casagrande Herdeiro (057.225.288-97); Sandro José Franco (529.739.729-49); Sergio Luiz Fornara (231.706.620-15); Sérgio Rosa (199.993.137-87); Tereza Raquel Vieira da Costa (424.114.324-53); Tony Hikari Yoshida (602.033.901-72)

Representação legal: Celio Cota de Queiroz (18.265/OAB-DF) e outros, representando Cobra Tecnologia S.A.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA. COBRA TECNOLOGIA S.A. 2012. CELEBRAÇÃO DE ADITIVO SEM PRÉVIA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. MOTIVAÇÃO PARA INEXIGIBILIDADE DECORRENTE DE FALTA DE PLANEJAMENTO DOS GESTORES. ASSINATURA DE CONTRATOS COM DATA RETROATIVA. CONTAS IRREGULARES PARA DOIS GESTORES. MULTA. CONTAS REGULARES E REGULARES COM RESSALVA PARA OS DEMAIS GESTORES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO DO TC 025.740/2014-8.

RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anuais da Cobra Tecnologia S.A., ou BB Tecnologia e Serviços, nome fantasia da empresa, relativa ao exercício de 2012, cujo processo foi organizado de forma individual, consoante art. 5º da Instrução Normativa-TCU 63/2010 e do Anexo I à Decisão Normativa-TCU 119/2012.

2. A unidade jurisdicionada é uma sociedade de economia mista controlada pelo Banco do Brasil e vinculada ao Ministério da Fazenda. Foi constituída em 18/7/1974 e sua missão consiste na geração de valor para o conglomerado do banco por meio da prestação de serviços de tecnologia da informação (TI) e de suporte ao negócio (peça 3, p. 12-13).
3. Em uma primeira manifestação no âmbito desta Corte (peça 9), foi identificada a necessidade de promover diligência junto à instituição com vistas a suprir lacunas de informações e obter esclarecimentos adicionais relativos a gestão de pessoas, contratações e respectivos controles internos, conforme itens 3 a 12 da referida instrução.
4. Em resposta à diligência, promovida por meio do Ofício 24/2014-TCU/Sefti (peça 12), datado de 6/2/2014, a entidade apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes das peças números 16 a 30.
5. A secretaria instrutiva, por sua vez, deu ênfase na análise da quantidade e materialidade das inexigibilidades de licitações, nos controles internos, nas contratações de TI e na ausência de impessoalidade na terceirização de pessoal, em virtude de grande parte (77,6%) das contratações no período em análise ter sido realizada por meio de inexigibilidade, além de não haver regulamento de compras específico para TI, bem como de a ouvidoria do Tribunal ter noticiado supostas irregularidades atinentes à falta de impessoalidade na terceirização de pessoal.
6. Como resultado do trabalho realizado, a Sefti propôs, entre outros encaminhamentos, a audiência dos diretores e gerentes executivos da Cobra Tecnologia S.A. em face da celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços, bem assim pela assinatura do termo do Contrato Cobra 196/2011 (Contrato DGCO 231/2011) e do termo de Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com datas retroativas à efetiva assinatura.
7. Pelo fato de ambas as irregularidades terem sido cometidas também por gestores ainda não arrolados nos autos, a unidade propôs, ainda, na forma do art. 8º, § 6º, da Resolução-TCU 234/2010, a inclusão deles como responsáveis, medida que considerei pertinente e determinei em conjunto com a audiência proposta, por meio de despacho à peça 41.
8. Os gestores apresentaram tempestivamente as suas razões de justificativa, as quais foram analisadas pela unidade instrutiva em manifestação à peça 89. Assim, transcrevo abaixo, no que importa e com os devidos ajustes, o exame técnico do auditor da Sefti que resultou em proposta de mérito, a qual contou com a anuência do diretor e do secretário da unidade (peças 90 e 91).

“EXAME TÉCNICO

6. Em instrução anterior, de 17/3/2014, verificou-se que a execução de despesas por meio de inexigibilidade de licitações atingiu quase 78% do total de contratações da UJ, representando aumento de 154% do total gasto via inexigibilidade em relação ao exercício anterior. Apenas 13% corresponderam a contratações licitadas, enquanto 10%, dispensa. Diante desse cenário, procurou-se avaliar a legitimidade das inexigibilidades, com a seleção de amostra de três contratações desse tipo para análise (peça 35, p. 10).

7. O primeiro foi o Contrato DGCO 190/2010, firmado com a empresa BS Tecnologia e Serviços Ltda. (CNPJ 03.655.231/0001-21) ou BS Services (nome fantasia), ao custo anual de R\$ 50.686.334,10 para a prestação de serviços de microfilmagem, escaneamento, digitalização, gerenciamento e organização de arquivos, manipulação, tratamento de documentos em geral, além de assistência técnica em equipamentos de informática e outras atividades relacionadas a TI, com fornecimento de pessoal (peça 35, p. 10).

8. O Contrato DGCO 230/2011, segundo selecionado, foi assinado com a empresa Perto S.A. Periféricos para Automação (CNPJ 92.080.035/0001-04), por R\$ 28.000.000,00 ao ano, enquanto o último, Contrato DGCO 231/2011, foi celebrado com a empresa Procomp Indústria Eletrônica

Ltda. (CNPJ 54.083.035/0001-60) por R\$ 56.000.000,00. O objeto de ambos era idêntico e consistia na prestação de serviços de assistência técnica em terminais de autoatendimento e fornecimento de partes e peças (peça 35, p. 10-11).

9. Naquela instrução, discorreu-se acerca dos motivos alegados pela Cobra para justificar as inexigibilidades, para quem as dificuldades enfrentadas constituíam óbice intransponível à concorrência. Registrou-se que a UJ motivou uma das avenças com a justificativa de que tomou providências para substituir as contratações baseadas em modelos de locação de mão de obra por modelos de prestação de serviços mensuráveis (peça 35, p. 11, parágrafo 56).

10. Na análise técnica do Contrato DGCO 190/2010, concluiu-se que a contratação dos serviços em questão era plenamente licitável e que o alegado óbice à concorrência consistiu em falta de planejamento por parte dos gestores da Cobra. Constatou-se ainda que não foram realizadas as pesquisas de preços necessárias para justificar a inexigibilidade e suas prorrogações, configurando irregularidade grave, passível de responsabilização dos gestores envolvidos (peça 35, p. 13, parágrafo 73).

11. Além das irregularidades acima relatadas, também se destacou que a publicação dos extratos de duas inexigibilidades no Diário Oficial ocorreu em janeiro de 2012, enquanto que as minutas dos termos dos contratos foram enviadas para assinatura em novembro de 2011, o que configura descumprimento dos arts. 26, caput, e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (peça 35, p. 17, parágrafo 99).

12. Verificou-se, não obstante a incerteza acerca da data da efetiva assinatura dos contratos, que não houve cobertura contratual por determinado período, em afronta ao disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Este problema também foi causa da audiência dos responsáveis pelas contas de 2012 (peça 35, p. 18, parágrafo 107).

13. Naquela ocasião, a Sefti concluiu ‘haver falhas graves no processo de trabalho de contratação da UJ, em especial naquele que dá origem às contratações diretas por inexigibilidade’ e lembrou que o TCU ‘já havia constatado, anteriormente, falhas nas contratações de TI da UJ, chegando a determinar, por meio do item 1.9.3 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara, o aperfeiçoamento dos projetos básicos que fundamentam as contratações de serviços externos para a área de Tecnologia de Informação’ (peça 35, p. 19, parágrafos 117-118).

14. Nessa esteira, a presente instrução se destina a formular juízo de mérito acerca da regularidade das contas da Cobra do exercício de 2012, com a análise das justificativas apresentadas pelos gestores. Está dividida em tópicos que correspondem às três irregularidades que motivaram as audiências. Em cada tópico, serão apresentadas as argumentações dos responsáveis, a análise, a conclusão e a proposta de encaminhamento, se cabível.

1. Item de audiência: celebração de ajuste sem prévia justificativa de preços.

15. Respondem, em sede de audiência acerca da celebração do primeiro termo aditivo do Contrato DGCO 190/2010 sem prévia justificativa de preços, os Srs. Sérgio Luiz Fornara, Marcos Alberto Joaquim, Cláudio Henrique da Silva e Annibal Vargas Conforto Filho. Regularmente comunicados, todos apresentaram suas razões de justificativa. A seguir, o resumo dos argumentos dos gestores.

1.1. Razões de justificativa do Sr. Annibal Vargas Conforto Filho (peça 70)

16. O gestor era titular da Diretoria de Negócios de Processamento de Documentos (Didoc) à época dos fatos aqui relatados (peça 70, p. 3).

17. Explica que, para executar os serviços de microfilmagem, a empresa Cobra provê os sistemas computacionais e as instalações físicas, fornece os equipamentos, adquire insumos, gerencia a operação com seu pessoal, contrata operadores e paga água, luz, telefone e telecomunicações. Registra que a microfilmagem é uma operação de mão de obra intensiva e que 60% dos custos médios desse serviço referem-se à alocação de mão de obra intensiva constantes da prorrogação do contrato em exame (peça 70, p. 9).

18. Assim, como os valores mensais do contrato, estimados em R\$ 394.000,00, seriam empregados

quase totalmente para pagar salários e respectivos impostos, via contratada, a justificativa para o preço, segundo argumenta, residiria no próprio salário, que equivaleria ao salário mínimo vigente à época da renovação. Ressalta que as demais cláusulas foram mantidas nos mesmos patamares da contratação original (peça 70, p. 9-10).

19. O gestor anexou os seguintes documentos a sua resposta: pauta de reunião extraordinária do conselho de administração para eleição do diretor (anexo 1, peça 70, p. 14-16); histórico sobre os sistemas de microfilmagem, microfichas e recuperação (anexo 2, peça 70, p. 17-26); ofícios e nota técnica sobre a extinção do cargo de operador do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) (anexo 3, peça 70, p. 27-35); Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do Ministério Público do Trabalho (MPT) (anexo 4, peça 70, p. 36-38); Contrato Cobra 200/2013 (anexo 5, peça 70, p. 39-40); e descrição das inovações (anexo 6, peça 70, p. 41-46).

1.2. Argumentos do Sr. Marcos Alberto Joaquim (peça 72)

20. Inicialmente, o gestor informa que tomou posse em 1/2/2010 na Cobra como Gerente Executivo e que, à época, a empresa apresentava histórico de sucessivos prejuízos financeiros. Afirma que, naquele ano, o prejuízo alcançou a cifra de R\$ 33.700.000,00, número que, embora expressivo, representou uma melhora em relação ao resultado de R\$ 85.500.000,00 de prejuízo em 2009. Explica que, a partir de 2011, a Cobra passou a apresentar resultados positivos e crescentes (peça 72, p. 2).

21. A par deste contexto, a companhia se deparava, segundo ele, com um ‘desafio estruturante de concluir a substituição de empregados terceirizados por funcionários concursados’, em função do disposto no Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário. Relata que os concursos públicos realizados de 2010 em diante resultaram na substituição da quase totalidade dos terceirizados por funcionários concursados. De acordo com o responsável, outra medida que mitigou a problemática da terceirização na empresa foi a exclusão do cargo de operador do PCCS em maio de 2012 (peça 72, p. 2-3).

22. Sustenta que não lhe competia, como titular da Gerência de Controles Internos (GCI), emitir juízo de valor sobre notas técnicas, mas verificar a indicação de competências e alçadas e a correta referência a decisões deliberadas anteriormente em outros documentos, entre outras atribuições. Garante que o escopo do parecer da GCI seria restrito a esses elementos, não entrando no mérito das justificativas e circunstâncias da escolha do fornecedor (peça 72, p. 3).

23. Esclarece que o salário do cargo de operador está compatível com o salário mínimo da época e que a maior parte do valor estimado mensal do contrato aditado seria destinada ao pagamento de salários e encargos trabalhistas. Por fim, em função das justificativas apresentadas, considera que ‘restaram atendidas as determinações constantes no art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993 e do item 9.10.4 do Acórdão 3.351/2011-TCU-2ª Câmara’ (peça 72, p. 3-4).

1.3. Razões de justificativa do Sr. Sérgio Luiz Fornara (peça 75)

24. O responsável, Gerente Executivo da Gerência de Digitalização (GDI), entende que a justificativa de preço para a renovação do contrato deve ser analisada no contexto da situação vivenciada pela Cobra à época, ou seja, levando-se em consideração a necessidade do serviço e sua estrutura de custos de produção. Explica que aprovou, por meio de nota técnica, o valor estimado de R\$394.000,00 mensais ou R\$ 4.728.000,00 por ano para a realização dos serviços (peças 24, p. 6, e 75, p. 9-10).

25. Esclarece que os serviços englobavam os seguintes custos: salários dos operadores e respectivos encargos e impostos; instalações físicas; equipamentos; sistemas computacionais; aquisição de insumos; gerenciamento das operações; contratação dos operadores e pagamento de serviços como água, luz, telefone e telecomunicações. Registra que os custos referentes aos operadores são estimados em 60% do custo total (peça 75, p. 10).

26. Argumenta que, em uma eventual troca de fornecedor, a Cobra teria que indenizar com o equivalente a um mês de custo extra pelo término do Contrato DGCO 190/2010, ou seja

R\$ 394.000,00. Nesse valor, estariam incluídos, conforme afirma, a perda de produtividade e a paralela duplicidade de operadores durante a curva de substituição e aprendizado. Assim, defende que a troca poderia comprometer parte do resultado financeiro até então conseguido pela unidade jurisdicionada (UJ) (peça 75, p. 10).

27. Ressalta que o salário do operador utilizado no serviço estava alinhado com o salário mínimo vigente à época da renovação do contrato e acrescenta que a análise da economicidade da contratação ou assuntos relacionados a indenizações trabalhistas não eram da alçada da Gerência de Digitalização (GDI), da qual era titular. Segundo ele, a ausência de análise desses assuntos na nota técnica assinada por ele seria evidência de que a competência não era da GDI, mas da área de controladoria e recursos humanos da empresa (peça 75, p. 10-11).

28. Aponta que não há ‘simetria direta e exclusiva’ entre os fatos analisados ‘nos itens 56 a 97 da TC 029.688/2013-2’ e o disposto na nota técnica que assinou. Observa que muitos dos assuntos ali tratados dizem respeito a outras divisões da empresa. Cita exemplos do que expõe e conclui que a GDI não tinha ‘poder decisório quanto ao certame licitatório’ e que seu parecer não possuía força vinculante para fundamentar o aditamento do contrato (peça 75, p. 11).

29. Salienta que a nota que subscreveu foi encaminhada à Diretoria Executiva para ‘avaliação e eventual aprovação’. Seu objetivo, prossegue o gestor, seria dar ciência àquela instância dos ‘riscos de uma iminente paralisação dos serviços de microfilmagem e reprodução’ e propor uma solução. (peça 75, p. 11).

30. O responsável destaca que a contradição apontada no parágrafo 62 da última instrução (peça 35, p. 12) não tem relação com os termos da nota que subscreveu, pois seu objetivo foi resguardar os interesses da empresa, com informações sobre a situação vivenciada e as ações adotadas e pendentes. Buscava-se, conforme afirma, alterar os objetos contratuais do modelo de alocação de mão de obra para o de prestação de serviços (peça 75, p. 12).

31. Também considera prejudicada a afirmativa contida no parágrafo 65 da retrocitada instrução (peça 35, p. 12) de que os motivos citados na nota técnica em análise não seriam ‘hábeis para justificar a realização da inexigibilidade em tela’. Para ele, não era objetivo do documento justificar a inexigibilidade da licitação, pois não era da competência da GDI. Acrescenta que as justificativas para a inexigibilidade, inclusive a pesquisa de preços de mercado, deveriam ser apresentadas pela própria unidade contratante e pela consultoria jurídica da companhia (peça 75, p. 12).

32. Sustenta que sua conduta não pode ser enquadrada no art. 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992, conforme preconizado no parágrafo 75 da instrução anterior (peça 35, p. 14), pois as evidências mostrariam que não houve, de sua parte, prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico. Garante que não era de sua responsabilidade ‘contratar ou autorizar a realização de certames licitatórios, assinar contratos ou aditivos a contratos pré-existentis’ (peça 75, p. 12).

33. Informa que foi desligado da empresa em 8/2/2012, logo após o início da vigência do aditivo, e não presenciou ou administrou a continuidade e o cumprimento das metas e dos prazos estabelecidos. Por isso, não acompanhou o processo de substituição do modelo de alocação de mão de obra para o de prestação de serviços, conforme consignado no item 4.4 da multicitada nota técnica (peças 24, p. 6, e 75, p. 12).

34. Aduz que, segundo informações da atual gerente da GDI, ‘os serviços estão situados dentro do cenário previsto de redução na demanda’ e ressalta que houve a ‘centralização total da operação em Pirai-RJ, com o fechamento das demais unidades’. Consoante seu entendimento, este fato demonstra como o planejamento e o cenário descrito pela GDI à época do aditivo do contrato estariam corretos (peça 75, p. 13).

35. Ao final, reitera que não houve, de sua parte, falta de planejamento da gestão de aquisições e que a pesquisa de preços não era da competência da GDI. Para ele, a Nota Técnica 2011/282 não se destinava a autorizar a celebração do aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 (peça 75, p. 13).

1.4. Razões de justificativa do Sr. Cláudio Henrique da Silva (peça 79)

36. Sobre o Contrato DGCO 190/2010, o gestor, Gerente Executivo da Gerência de Administração

(GAM), informa que o faturamento mensal corresponde ao ressarcimento de todos os custos incorridos pela contratada com seus empregados, como salários, encargos, tributos e benefícios, conforme disposto na cláusula seis do referido contrato. Esclarece, ainda, que os salários e demais benefícios estão de acordo com o pactuado no acordo coletivo de trabalho de 2011 da categoria e que os encargos e tributos foram calculados de acordo com a legislação vigente (peça 79, p. 2).

37. Registra que, no primeiro aditamento contratual, em 3/2/2012, não houve qualquer alteração do valor contratado, pois o objetivo foi somente a prorrogação da vigência por mais doze meses. Explica que, conforme disposto na cláusula terceira do aditivo, todas as demais condições do contrato foram ratificadas (peça 79, p. 2).

1.5. Análise

Celebração de aditivo sem pesquisa de preços

38. Do ponto de vista legal e também conforme jurisprudência pacífica do TCU, não há dúvidas de que é obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a pesquisa de preços obtidos a partir de valores correntes no mercado, de preços fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes em sistema de registro de preços. Mesmo na área privada, é senso comum que ninguém compra nada de vulto sem antes pesquisar preços.

39. A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2ª Câmara, é consolidada no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa do processo de compra, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios e para os casos de dispensa e inexigibilidade.

40. Além disso, ainda em observância à jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdãos 1.467/2004-1ª Câmara, 2.901/2007-1ª Câmara, 5.154/2009-2ª Câmara, 3.695/2009-1ª Câmara, 1.084/2009-1ª Câmara, 429/2010-2ª Câmara e 3.351/2011-2ª Câmara), a prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua só deve ser efetuada quando restar demonstrado que tal opção assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, o que deve ser evidenciado com fulcro em pesquisa de mercado para serviços similares.

41. Os documentos que fundamentam a decisão devem constar nos autos do processo administrativo da compra, o que não ocorreu na celebração do Contrato DGCO 190/2010, decorrente da inexigibilidade, nem na sua prorrogação. A falha afronta os termos do art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c o art. 57, § 2º, da Lei 8.666/1993, e do item 9.10.4 do Acórdão 3.351/2011-TCU-2ª Câmara, dentre outros julgados.

42. Constatou-se a irregularidade no primeiro aditivo do contrato precitado, que prorrogou sua vigência (peça 23, p. 56-57). O contrato original (peça 23, p. 14-32) previa gastos anuais de aproximadamente R\$ 50.000.000,00 de pagamento de salários e encargos, mais R\$ 600.000,00 de taxa de administração e mais R\$ 12.000,00 de despesas de locomoção (peça 23, p. 19).

43. Trata-se de um contrato de terceirização de pessoal, na verdade, quarteirização, já que o BB contrata a Cobra, que contrata a BS Services, para fornecer pessoal mediante alocação de mão de obra. Esse assunto será analisado no próximo tópico.

44. O objeto do contrato original é a prestação de serviços especializados de microfilmagem, escaneamento, digitalização, gerenciamento e organização de arquivos, manipulação, tratamento de documentos em geral, assistência técnica em equipamentos de informática e outras atividades relacionadas à TI. Prevê o fornecimento de pessoal qualificado e habilitado, conforme proposta técnica e comercial da empresa BS, nas características constantes dos anexos I, II e III do contrato (peça 23, p. 14-32).

45. O supracitado anexo II mostra a tabela de funções a serem preenchidas e respectivos salários, compreendendo a alocação da mão de obra de operadores, atendentes, auxiliares, técnicos e analistas (peça 23, p. 38). A mesma tabela encontra-se anexada ao aditivo (peça 23, p. 58), com a diferença de que os salários são superiores aos referenciados na tabela do contrato original, embora,

no aditivo, não conste a ocorrência de modificação do valor contratual (peça 23, p. 56-57).

46. Não há evidências de que houve alguma pesquisa de preços para justificar os salários dos profissionais a serem alocados por meio do aditivo do contrato. Os gestores se defendem com a justificativa de que os salários dos operadores estavam alinhados com o salário mínimo, mas a tabela de cargos anexada ao contrato mostra que há outros profissionais além de operadores e que, mesmo entre estes, há diferenciação de salário conforme o nível e a classe profissional (peça 23, p. 58).

47. Com relação ao aumento dos salários dos profissionais, verificado entre o contrato original e seu aditivo, nota-se que houve, no mínimo, descumprimento contratual, o que importaria em necessidade de devolução de pagamentos indevidos, em tese. A leitura atenta do aditivo mostra que foram registradas alterações acerca dos seguintes aspectos: vigência, resilição e garantia (peça 23, p. 56-57).

48. Quanto às demais cláusulas do contrato original, deveriam todas terem sido ratificadas, como consta expressamente na cláusula terceira do aditivo (peça 23, p. 56-57). No entanto, o aumento salarial, registrado entre a tabela de funções do contrato original e a do seu aditivo, mostra que houve alteração na cláusula seis do contrato, a que previa valor total de R\$ 50.686.334,10 (peça 23, p. 19).

49. Evidente que, se os salários aumentam e o montante para pagar continua o mesmo, será contratada menor quantidade de profissionais ou, para contratar o mesmo número de profissionais anteriormente alocados, será necessário mais dinheiro. Ambos os casos resultam em aumento de gastos para a Administração. Portanto, a justificativa de que não houve alteração do valor contratado, conforme alegam dois gestores, não se coaduna com a realidade imposta pelo aditivo contratual sob exame.

50. A justificativa apresentada para os preços praticados no âmbito do Contrato DGCO 190/2010 e seu aditivo foi que os salários e demais benefícios estariam alinhados com o pactuado em acordo coletivo de trabalho de 2011 da categoria ou com o salário mínimo, no caso dos operadores. O que chama a atenção, no entanto, é a inexistência de qualquer justificativa nos autos do processo de contratação, já que o argumento em destaque somente foi apresentado em resposta às audiências realizadas. Ademais, a tabela de cargos anexada ao contrato mostra que, mesmo entre os operadores, há diferenciação de salário conforme o nível e a classe profissional, sendo que apenas o primeiro nível corresponde ao salário mínimo.

51. De acordo com o que consta nos autos, o aditivo foi criado para atender à Ordem de Compra (OC) 151.949, criada em 26/1/2012 (peça 23, p. 45-52). O histórico de alterações desta OC (peça 23, p. 53-54) mostra que houve várias ações relacionadas com seu conteúdo, como 'encaminhar' ou 'submeter'. Essas ações foram praticadas por vários gestores, dentre os quais, o Sr. Cláudio Henrique da Silva, um dos responsáveis perante a corrente audiência.

52. A via desta OC que consta nos autos foi emitida em 1º/11/2012 no valor total de R\$ 27.488.724,49 (peça 23, p. 52). Presume-se, portanto, que o total executado em 2012, com base no aditivo em foco, foi algo próximo deste valor, tendo em vista que alterações podem ter ocorrido em dezembro. Não há informações na OC acerca de quantos e quais profissionais foram contratados.

53. Outro documento, emitido sem data pelo controle interno da empresa, indica que o valor total do aditivo seria de R\$ 25.431.684,00, em conformidade com a OC precitada. Pelos tempos verbais utilizados e por se tratar de uma análise de contratação, consoante consta no título do documento, infere-se que esse seria o valor inicial estimado para o aditivo, o qual foi aumentado posteriormente em virtude de mudança nas necessidades, conforme registrado na OC (peça 23, p. 59).

54. Já o parecer da Consultoria Jurídica (Cojur) da Cobra, de 24/10/2011 (peças 23, p. 66-72, e 24, p. 1-4), foi emitido por uma advogada com registro na Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro (OAB/RJ) e ratificado pelo titular da Cojur (peças 23, p. 66, e 24, p. 4). Nele, não há nenhuma referência à ausência da justificativa de preços relativa ao aditivo contratual.

55. Toda a argumentação do parecer para opinar pela adequação do aditivo baseia-se em uma nota técnica (NT) emitida pela GDI/Didoc, a NT 2011/282, de 11/10/2011 (peça 24, p. 5-8). Essa NT somente se refere aos serviços de microfilmagem, ou seja, à contratação de operadores, com valor estimado de R\$ 394.000,00 por mês ou R\$ 4.728.000,00 ao ano (peça 24, p. 6). Isto é, o parecer da Cojur se resumiu apenas aos serviços que custam aproximadamente 10% do valor total aditivado.

56. Dessa forma, assiste razão ao Sr. Sérgio Luiz Fornara, titular da GDI, quando afirma que somente propôs aprovação desse valor (R\$ 394.000,00 por mês ou R\$ 4.728.000,00 ao ano) por meio da NT supracitada, lembrando que o contrato previa gastos superiores a R\$ 50.000.000,00. Assim, a conduta de ambos, dele e de seu superior hierárquico, Sr. Annibal Vargas Conforto Filho, titular da Didoc, foi propor a aprovação de 10% do valor contratado sem justificativas.

Taxa de administração

57. Quanto à taxa de administração cobrada pela empresa BS, de cerca de 1% do valor contratado, não houve qualquer justificativa dos gestores. Em obediência ao princípio do contraditório e da ampla defesa, optou-se por abrir mais uma oportunidade de esclarecimentos, com envio de e-mail para o Gerente Executivo da Gerência de Controles Internos da empresa, solicitando informações sobre o assunto (peça 85, p. 2-3).

58. Em resposta, explicou-se que a taxa de administração corresponde à ‘remuneração do fornecedor pela administração dos recursos humanos’ colocados à disposição da Cobra e que somente é cobrada se houver a alocação do profissional. Informa também que, no contrato em foco, a taxa varia de acordo com o tipo de profissional (peça 85, p. 1).

59. De acordo com o contrato com a empresa BS, há três valores de taxa: R\$ 73,09, para operadores de microfilmagem; R\$ 93,97, para profissionais de assistência técnica; e R\$ 125,29, para profissionais de desenvolvimento de sistemas. Essa taxa representa cerca de 1% do valor ajustado, ou seja, a materialidade é baixa, se considerado apenas esse contrato de terceirização. Contudo, há outros, como se verá a seguir (peça 23, p. 19-20).

60. Na resposta ao e-mail precitado, justifica-se que a taxa está próxima daquelas cobradas por outros fornecedores da época para serviços de natureza semelhante. A seguir, apresenta-se quadro em que é possível constatar que a empresa AC Serviços cobra R\$ 73,09 para alocar operadores de microfilmagem e profissionais de assistência técnica, enquanto a empresa Fixti cobra R\$ 101,28 para esses mesmos profissionais. Reproduz-se abaixo o quadro precitado para melhor compreensão da análise (peça 85, p. 1):

Taxa administrativa por contrato

	BS Service Contrato 190/2010	AC Serviços Contrato 168/2010	Fixti Soluções - Contrato 167/2010
Tipo de profissional	Preço	Preço	Preço
Operadores de microfilmagem, impressão e recuperação de documentos	R\$ 73,09	R\$ 73,09	R\$ 101,28
Prepostos para análise e operacionalização de assistência técnica e logística	R\$ 93,97	R\$ 73,09	R\$ 101,28
Prepostos para análise e operacionalização de desenvolvimento de processos e sistemas	R\$ 125,29	-	-
Média = R\$ 97,45			

61. De fato, no contrato em foco, o valor da taxa varia de acordo com o tipo de profissional. Não varia, contudo, nos dois outros citados na resposta para justificar que os valores cobrados seriam razoáveis. Ou seja, dizer que a taxa varia de acordo com o tipo de profissional somente é válido para o contrato em análise, já que para os demais cobra-se o mesmo valor independentemente do tipo de profissional.

62. Por exemplo, a taxa cobrada para operadores é de R\$ 73,09 para os contratos da BS Service e da AC Serviços, mas de R\$ 101,29 para o da Fixti Soluções. Não foram apresentadas explicações para essas diferenças de valores cobrados para o mesmo tipo de profissional, nem realizadas pesquisas que atestassem a razoabilidade da cobrança.

63. Em resumo, no exercício de 2012, foi firmado um aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, celebrado entre a Cobra e a empresa BS, para o qual houve majoração do valor contratual, com desrespeito à cláusula terceira do aditivo. Não foram realizadas pesquisas de preços nem para os salários nem para a taxa de administração cobrada pela empresa por profissional terceirizado. As justificativas apresentadas pelos gestores não possuem o condão de elidir a irregularidade.

Condutas

64. Resta avaliar as condutas dos responsáveis chamados em audiência, os Srs. Cláudio Henrique da Silva, Marcos Alberto Joaquim, Srs. Sérgio Luiz Fornara e Annibal Vargas Conforto Filho.

65. O Sr. Cláudio Henrique da Silva, Gerente Executivo da GAM, foi responsável por aprovar, sem as devidas pesquisas de preço, o aditivo do Contrato DGCO 190/2010 no valor de R\$ 27.488.724,49 (peça 23, p. 53-54). Como titular da GAM, era responsável por realizar cotações de bens, materiais e serviços, emitir parecer sobre as cotações realizadas e expedir ordens de compras de bens, materiais e serviços, conforme a norma interna NI025 – V.9. Apesar disso, não há, no processo administrativo da compra, cotações para os serviços contratados (peça 86, p. 33-34).

66. O gestor aprovou o aditivo sem haver, nos autos, pareceres técnicos e jurídicos com justificativas para a contratação de 90% desse valor. Além disso, houve alteração no valor original do contrato, mas não restou consignado no aditivo. Propõe-se que suas justificativas sejam rejeitadas, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

67. Por sua vez, o Sr. Marcos Alberto Joaquim era o titular da Gerência de Controles Internos (CGI), unidade que atestou a conformidade do processo de celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda. Sua unidade emitiu um parecer favorável à compra estimada em R\$ 25.431.684,00, sem apontar a falha ora analisada (peça 23, p. 59-61).

68. Neste documento, está registrado que dois dos quatro objetos do aditivo são a repactuação dos salários dos terceirizados e a ratificação de demais cláusulas. Contudo, conforme já mencionado, não houve a inclusão desse reajuste de preços no termo do aditivo em análise.

69. Por outro lado, o parecer emitido pelo controle interno do órgão previa gastos quase dez vezes superiores àqueles amparados pelos pareceres técnico e jurídico constantes nos autos. O Sr. Marcos Alberto Joaquim era o gestor responsável pelo processo de verificação da conformidade da compra, segundo o histórico de aprovações da OC 151.949 (peça 23, p. 53-54).

70. O gestor afirma que não era competente para avaliar as justificativas da contratação. Consoante já citado, a inexistência de pesquisas de preços para embasar compras é considerada irregularidade grave pelo TCU. Não foi, contudo, apontada pelo controle interno da Cobra no caso concreto em análise.

71. De acordo com as evidências constantes nos autos, houve, no mínimo, omissão do Sr. Marcos Alberto Joaquim em apontar a ausência de pesquisas de preços para uma compra de R\$ 27.000.000,00, aproximadamente. Também se omitiu quanto à inexistência de pareceres técnicos e jurídicos para embasar o valor total da contratação. Por esses motivos, considera-se pertinente propor a rejeição de suas justificativas, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inc. I, da Lei 8.443/1992.

72. Os fatores motivadores dessa proposta de responsabilização estão descritos em matriz de responsabilização específica (peça 87).

73. Quanto aos dois outros gestores, os Srs. Sérgio Luiz Fornara e Annibal Vargas Conforto Filho, a conduta deles consistiu em propor aprovação de cerca de 10% do valor total aditivado sem a necessária justificativa para os preços propostos (peça 24, p. 6). Segundo afirmam, o valor foi

destinado ao pagamento de salários dos operadores de microfilmagem, área de responsabilidade dos precitados gestores.

74. Suas explicações, contudo, não são capazes de afastar totalmente sua culpabilidade, pois propuseram a aprovação de 10 % do valor contratado sem justificativas para os preços. Como a proposta se ateve à aproximadamente 10% do valor aditivado, propõe-se acolher parcialmente suas justificativas, sem aplicação de multa.

1.6. Conclusão

75. No exercício de 2012, foi firmado um aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, celebrado entre a Cobra e a empresa BS, para o qual houve majoração do valor contratual, com desrespeito à cláusula terceira do aditivo. Não foram realizadas pesquisas de preços nem para os salários dos profissionais a serem alocados por meio do contrato, nem para a taxa de administração, cobrada pela empresa por cada profissional alocado (parágrafos 38 a 63).

76. As justificativas do Sr. Cláudio Henrique da Silva, responsável pela aprovação da totalidade contratada, e do Sr. Marcos Alberto Joaquim, titular da auditoria interna da Cobra, não possuem o condão de elidir as irregularidades apontadas, razão pela qual não merecem acolhida. Propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Quanto aos outros dois gestores, Srs. Sérgio Luiz Fornara e Annibal Vargas Conforto Filho, propõe-se acolher parcialmente suas justificativas, sem aplicação de multa (parágrafos 63 a 74).

1.7. Proposta de encaminhamento

77. Propõe-se rejeitar as justificativas dos Srs. Cláudio Henrique da Silva e Marcos Alberto Joaquim, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, e acolher parcialmente as justificativas dos Srs. Sérgio Luiz Fornara e Annibal Vargas Conforto Filho.

2. Item de audiência: motivação para inexigibilidade decorrente de falta de planejamento dos gestores.

78. Os Srs. Sérgio Luiz Fornara, Cláudio Henrique da Silva e Annibal Vargas Conforto Filho apresentaram razões de justificativa acerca da celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições.

2.1 Razões de justificativa do Sr. Annibal Vargas Conforto Filho (peça 70)

79. De início, o responsável apresenta um sumário dos fatos que o levaram a responder a esta audiência. Informa que o Contrato DGCO 190/2010 é o mesmo Contrato Cobra 198/2010, numeração interna que recebe quando é cadastrado no sistema de informações da empresa. Registra que a avença foi celebrada em 3/1/2011 com a empresa BS Services para a prestação de serviços de microfilmagem e outros, e aditivada no ano seguinte por mais doze meses (peça 70, p. 1-2).

80. Afirma que assumiu a titularidade da Didoc em 13/12/2010. Em 24/2/2011, consoante informa, o Conselho de Administração da empresa aprovou a nova estratégia corporativa para o quinquênio 2011-2015, além do plano diretor para 2011, o qual estabeleceu quatro objetivos: gerar resultados operacionais sustentáveis; expandir o faturamento com novos negócios; fortalecer a competência empresarial; e reposicionar a imagem da companhia (peça 70, p. 3-4).

81. Acrescenta que foram eleitos dezenove indicadores, para ‘acompanhamento dos resultados e indução de comportamento dos funcionários’, e estabelecidos planos operacionais por diretoria. Aduz que, entre as responsabilidades da Didoc, encontrava-se a gestão dos serviços de microfilmagem, microfichas, recuperação e arquivamento de documentos, prestados ao BB (peça 70, p. 4).

82. O gestor explica que, na elaboração do plano operacional para a microfilmagem, foram identificados problemas no modelo de negócio que exigiram estudos detalhados para elaborar novo plano, de modo a permitir ganhos de eficiência e sustentabilidade para a operação. Informa que os principais problemas encontrados e alternativas elaboradas para o negócio constam de documento que anexou à sua defesa (peça 70, p. 4 e 17-26). Acrescenta que os dados da operação foram

analisados por uma empresa de consultoria (peça 70, p. 4).

Da ausência de planejamento

83. O Sr. Annibal Vargas esclarece que, enquanto não fosse possível a implantação do novo modelo de negócio, o emprego da mão de obra de operadores seria necessário em função de contrato firmado entre a Cobra e o BB. Registra que, na época, não havia possibilidade de emprego de concursados, mesmo porque não foram contemplados cargos de operadores no concurso público realizado em 2010 (peça 70, p. 5).

84. Argumenta que o cargo de operador não possui maiores possibilidades de estruturação de carreira profissional atraente, o que acarreta em dificuldades para reter profissionais, gerando rotatividade inadequada para a execução dos contratos. Por isso, fez gestões junto ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) no intuito de excluir esse cargo de seu PCCS (peça 70, p. 5).

85. Para o gestor, esses fatores elevariam os custos com a manutenção de concursados, em função da necessidade de realização periódica de novos concursos para suportar a rotatividade. De acordo com seu relato, em 14/5/2012 foi aprovada a retirada do cargo de operador de seu PCCS pelo Dest (peça 70, p. 5-6).

86. Faz menção a comentário contido no relatório do Acórdão 440/2014-TCU-Plenário, de que a retirada seria justa por se tratar de ‘trabalho não especializado e dependente de sazonalidade de projeto da Cobra junto ao controlador Banco do Brasil’. Acrescenta que a Cobra fez reuniões com o MPT para buscar soluções para o problema de terceirização na empresa e que, em 16/8/2012, foi assinado TAC com a Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região para substituição dos terceirizados por concursados (peça 70, p. 6).

87. Registra que a questão dos operadores somente foi resolvida em meados de 2012, após a aprovação da prorrogação do contrato de que tratou a nota técnica de sua responsabilidade, datada de 31/10/2011. Assim, não haveria a contradição de motivos apontada no parágrafo 62 da instrução passada (peça 35, p. 12). Acrescenta que a Cobra não tem plena autonomia nas questões que envolvem seu PCCS e que, no momento da aprovação da sobredita nota, ‘subsistiam incertezas quanto à forma de provimento dos operadores’ (peça 70, p. 6-7).

88. Defende que era vantajoso para a Cobra continuar com o modo de operação vigente à época, a partir da alocação de mão-de-obra intensiva, pois a troca do prestador de serviço geraria impactos para a companhia. Registra o esforço da empresa para ganhar eficiência operacional em suas linhas de produção, de forma a reverter, em 2011, o déficit de R\$ 36.600.000,00 do exercício anterior (peça 70, p. 7).

89. Informa que o valor estimado dos serviços era de até R\$ 394.000,00 mensais, ou R\$ 4.728.000,00 por ano, utilizado para ressarcir o contratado por despesas de salários, impostos e demais despesas. Em uma possível troca do contratado, continua, seria devida aos operadores indenização por ruptura do contrato, conforme previsto contratualmente, na cláusula 6.4. Acrescenta que o gasto corresponderia à aproximadamente R\$ 250.000,00, ou 8,06% do lucro obtido em 2011, ou, ainda, 22,81% do lucro bruto da microfilmagem no período (peça 70, p. 7).

90. Entende que uma nova licitação poderia acarretar penalidades financeiras para a empresa, com o atraso na entrega dos serviços, em virtude da necessidade de treinamento dos novos operadores. Por isso, acredita que, naquele momento, a prorrogação do contrato mostrava-se a opção mais viável e recomendável. Por isso, segundo sua opinião, não houve ausência de planejamento (peça 70, p. 8).

91. Para ele, seriam evidências do planejamento a elaboração da estratégia corporativa 2011-2015 e a aprovação do plano diretor para 2011, com metas e indicadores de desempenho. Argumenta que a Didoc ‘elaborou planos operacionais para os negócios (...) e efetuou estudos, análises e alternativas de solução para os problemas detectados no modelo de negócio da microfilmagem’. Aduz que tais estudos foram validados pelo Boston Consulting Group (peça 70, p. 8).

92. Garante que o modelo de negócio da microfilmagem exigiu ajustes para atingir o objetivo

estratégico de gerar resultados sustentáveis. Defende que a prorrogação do contrato refletiu a continuidade do modelo de negócio estabelecido para a microfilmagem, o que não decorreu de falta de planejamento, mas de sua manutenção. Aduz que a CGU, em seu relatório, constatou a presença de planejamento (peças 5, p. 3-9, e 70, p. 8-9).

Da ausência/falha de mecanismo e estrutura de gestão do conhecimento.

93. O gestor rebate a conclusão do TCU de que uma das causas da irregularidade seria a ausência de mecanismos e de estruturas de gestão do conhecimento que pudessem minimizar o grau de dependência em relação aos funcionários da BS Services. Para ele, os serviços de microfilmagem não necessitam de mão de obra com formação específica e não se exige sequer experiência anterior (peça 70, p. 10).

94. Argumenta que não havia necessidade de destacar funcionários qualificados para passar conhecimentos aos novatos, ou seja, que a Cobra somente necessitava da força de trabalho dos operadores. Como evidências da existência de gestão de conhecimento na empresa, cita o processo de inovação no desenvolvimento de uma nova máquina para a microfilmagem, integralmente projetada e produzida pela Cobra (peça 70, p. 10-11).

95. Ressalta que, por esse e por outros cinco projetos desenvolvidos pela companhia, recebeu incentivos fiscais por parte do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Por isso, entende que há gestão de conhecimento na empresa e que não houve falha nesse processo que fosse causa do grau de dependência da Cobra em relação aos funcionários da BS Services (peça 70, p. 11).

96. Ao final, conclui que não subsistem as imputações feitas a ele, em virtude dos seguintes motivos: não houve falta de planejamento, ao contrário; a prorrogação do contrato era vantajosa para a empresa; os custos do contrato eram diretamente relacionados com o pagamento dos salários e encargos trabalhistas; e os serviços de microfilmagem não reclamam alocação de mão-de-obra com formação específica. Dessa forma, requer que sejam aprovadas sem ressalvas suas contas relativas ao exercício de 2012 (peça 70, p. 11-13).

2.2. Razões de justificativa do Sr. Sérgio Luiz Fornara (peça 75)

97. O gestor inicia sua defesa fazendo um histórico de sua vida profissional no BB. A seguir, explica que o sistema antigo de microfilmagem existe desde a década de setenta, mas a evolução da tecnologia, com o aumento da capacidade de armazenamento de dados e com o barateamento dos custos dos equipamentos, sinalizava para uma futura redução das necessidades da microfilmagem de documentos e outros papéis. Este cenário apontava, conforme o responsável, para uma diminuição drástica da demanda de microfilmagem, operação sob sua gestão (peça 75, p. 1-3).

Da ausência de planejamento

98. Informa que a microfilmagem é atividade regida por meio do regulamento da Lei 5.433/1968 (Decreto 1.799/1996), o qual prevê diversas obrigações quanto ao serviço, a exemplo do tipo de filme a ser utilizado. Detalha que, em 2011, a estrutura para atender os serviços era composta por quatro unidades para manipular em torno de 46 milhões de microfichas e 178 milhões de filmes ou praticamente todo o histórico dos clientes até a informatização dos serviços (peça 75, p. 3).

99. Detalha que a cópia do acervo custodiado do BB era resultante de várias décadas de captura e processamento de documentos e que a operação, em termos financeiros, estava criticamente desequilibrada ao final de 2009, momento de sua indicação para gerenciar os serviços (peça 75, p. 4).

100. Expõe a dificuldade, em função do limite imposto pelo compromisso contratual, de um lado, e, de outro, a falta de recursos financeiros e humanos da empresa, com o processo de transição para quadro próprio. Afirmar que, ao tomar posse, realizou reuniões de trabalho com o BB para embasar as decisões com o objetivo de reavaliar a situação dos serviços e a necessidade de reequilíbrio contratual (peça 75, p. 4).

101. Descreve as várias iniciativas que adotou à frente de sua gerência com o objetivo de reduzir

custos e melhorar a gestão dos serviços. Para o gestor, confirmou-se o cenário previsto de forte queda na demanda, embora com a produção de filmes mantendo-se relativamente estável, sustentada principalmente por cheques e outros documentos da compensação (peça 75, p. 4-5).

102. Lembra que, com a digitalização dos documentos de compensação, conforme mencionado anteriormente, o serviço de microfilmagem e sua recuperação deixaria de existir. Adicionalmente, segundo ele, foi consignada, em parecer jurídico à Nota Técnica 2010/115-DICON acerca do contrato em foco, a necessidade de regularização dos terceirizados com a substituição por concursados até agosto de 2011 para cumprimento de decisão do TCU (peça 75, p. 5).

103. Transcreve trecho do parecer supracitado, em que se menciona a apresentação do cronograma de substituição do pessoal terceirizado por parte da Cobra. Cita que a empresa recebeu, do Dest, dotação para 3.700 funcionários e realizou concurso público inicial para quinhentas vagas em maio de 2010. Acrescenta que, nesse concurso, os cargos de operador e auxiliar de operação não foram contemplados (peça 75, p. 5-6).

104. Ressalta que a condução do processo de substituição gradual dos terceirizados era responsabilidade de outros setores da UJ e que, no âmbito da microfilmagem, uma eventual substituição de operadores terceirizados por concursados poderia acarretar em problemas quanto à destinação destes últimos, caso o cenário de redução da demanda se concretizasse (peça 75, p. 6).

105. Considera fundamental a exclusão do cargo de operador do PCCS da empresa, pois ele representava, à época, em torno de 85% do contingente de trabalhadores na microfilmagem. Argumenta que não existe a contradição de motivos apontada no item 64 da instrução anterior (peça 35, p. 12), pois a UJ não tem plena autonomia nas questões que envolvem seu PCCS, mesmo porque, à época da elaboração da Nota Didoc 2011/282, persistiam dúvidas quanto à forma de provimento dos operadores, pois não havia conhecimento da decisão das autoridades responsáveis (peça 75, p. 6).

106. Sustenta que a GDI adotou os procedimentos necessários para alinhamento com o planejamento estratégico da UJ, quinquênio 2011/2015, cujo objetivo era gerar resultados operacionais sustentáveis por meio da otimização dos processos e da redução de custos. Por isso não concorda com a imputação de falta de planejamento de sua parte, enquanto titular da GDI, pois demonstrou, por meio de evidências, que tomou providências no sentido de buscar soluções para a continuidade sustentável da prestação dos serviços de microfilmagem (peça 75, p. 6-7).

107. Afirma que, sendo sua gerência responsável pelo processo operacional da microfilmagem, constatou que não haveria tempo para confecção de novo objeto contratual, ou seja, para nova licitação. Elaborou, nesse contexto de emergência, a Nota Técnica 2011/282, dirigida à Diretoria Executiva, detentora de alçada decisória (peça 75, p. 7).

108. Esclarece que a elaboração de novo objeto contratual, na modalidade de prestação de serviços, era tarefa bastante complexa, pois necessitava de análise de todas as atividades executadas nos mais diversos serviços prestados pelos terceirizados para determinação do valor de cada item a ser licitado. Aduz que o levantamento desses componentes era responsabilidade da Controladoria da companhia, em conjunto com as áreas gestoras, ‘considerando que o Contrato DGCO 190/2010 fornecia mão de obra para diversas áreas da empresa’ (peça 75, p. 7).

109. De acordo com o gestor, foi relatada a situação vivenciada na nota técnica subscrita por ele e proposto o encaminhamento de solução capaz de evitar a interrupção dos serviços e transtornos decorrentes. Registra que, no item 4.3 da referida nota, consta que a GDI, ‘em conjunto com as demais áreas da companhia, iniciou a confecção de objeto para a abertura do processo de licitação para contratação de serviços terceirizados, na modalidade de ‘Prestação de Serviço’ (peça 75, p. 7).

110. Contesta a condição de que a multicitada nota fosse documento hábil suficiente para dar suporte integral ao aditivo do Contrato DGCO 190/2010, como apontado no item 62 da instrução passada (peça 35, p. 12). Esclarece que os serviços relacionados à GDI (item 4.2, peça 24, p. 6) eram estimados em R\$ 4.700.000,00 (item 5.1, peça 24, p. 6) de um total de R\$50.700.000,00 anuais previstos para o contrato original, em números aproximados (peças 23, p. 14 e 19, e 75, p.

8).

111. Tudo isso foi necessário, porque, conforme o gestor, o prazo para a conclusão do processo de licitação dentro do novo modelo era curto, inferindo-se que 'somente a prorrogação do contrato evitaria a interrupção dos serviços'. Observa que foi respeitado o princípio da segregação de funções, pois o teor da nota técnica limitava-se a cientificar a Diretoria Executiva da situação existente. Destaca que os itens 4.4, 4.5 e 4.6 (peça 24, p. 6) esclarecem o papel de cada unidade envolvida e que foi indicado o prazo de junho de 2012 para implementação do novo modelo (peça 75, p. 8).

112. O gestor cita trecho da nota técnica (item 4.7, peça 24, p. 6) em que se opina sobre a conveniência de renovação do contrato até a formatação do novo processo licitatório. Menciona parecer da área de conformidade na nota em questão (item 8, peça 24, p. 7), no qual se ressalta que o objeto da contratação dos serviços da BS Services também foi contemplado pela Nota Dinfe 2011/229 (peça 75, p. 8-9).

113. De acordo com o responsável, consta, nesta nota (peça 24, p. 18), o registro de sua aprovação pela Diretoria Executiva, em 23/8/2011, com a ressalva de que a Diretoria de Serviços de Infraestrutura (Dinfe) e a Diretoria de Administração e Finanças (Diafi) seriam responsáveis pelo conteúdo do novo edital. Alega que não pode ser responsabilizado por falta de planejamento da gestão de aquisições, conforme apontado no item 73, alínea 'a', da instrução passada, pois tomou as providências que cabiam (peças 35, p. 13, e 75, p. 9).

114. Por fim, exime-se de culpa quanto à suposta irregularidade, pois não seriam de sua competência decisões e pareceres técnicos sobre modalidades de contratação de pessoal ou opção pela espécie licitatória mais adequada, em aderência ao princípio da segregação de funções (peça 75, p. 9).

2.3. Razões de justificativa do Sr. Cláudio Henrique da Silva (peça 79)

115. O gestor informa que a prorrogação de vigência do contrato, em conformidade com o art. 57, § 2º, da Lei 8.666/1993, foi aprovada pela Diretoria Executiva em 31/10/2011 em função de proposta apresentada por meio da Nota Técnica Didoc 2011/282 e de parecer jurídico favorável. Acrescenta que, no parecer da área de compras, foram consideradas a revisão dos contratos baseados no modelo de alocação de mão de obra intensiva e a não manifestação do Dest quanto à exclusão do cargo de operador do PCCS (peça 79, p. 2).

2.4. Análise

116. Em instrução precedente, mencionou-se que os serviços contratados por meio do ajuste em análise são plenamente licitáveis (peça 35, p. 13, parágrafo 73). De fato, atualmente, há métricas para definição desses serviços, o que permite uma quantificação do objeto a ser contratado. Contudo, um planejamento de aquisição com essas características, isto é, com a definição precisa das quantidades de serviços a serem adquiridas, depende do grau de maturidade da empresa contratante.

117. Conforme citado no tópico anterior, o contrato em análise é de terceirização, ou mesmo de quarteirização de pessoal. Assim, tendo em vista que, desde 2007, mediante o Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário, o TCU vem apontando o problema de terceirização na empresa, entendeu-se que não houve planejamento suficiente por parte dos gestores para realizar a licitação dos serviços com a consequente substituição dos terceirizados. Por esta razão, à exceção do controle interno, foram chamados em audiência os mesmos gestores cujas condutas foram analisadas no tópico anterior.

118. Na decisão supracitada, o TCU determinou que a substituição se desse dentro de um prazo de 36 meses (item 9.6.1), ou seja, até final de 2010, pois o acórdão foi proferido em sessão de 22/8/2007. Contudo, em sessão de 25/8/2010, foi prolatado o Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário, contendo a determinação abaixo transcrita, endereçada ao Dest, órgão responsável pela coordenação das empresas estatais:

‘9.1. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST, que:

9.1.1. expeça orientação formal às empresas estatais a fim de que: (...)

9.1.1.3. no prazo de 4 (meses), contado a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, remetam ao DEST plano detalhado para substituição, num prazo de 5 (cinco) anos, de todos os trabalhadores que se enquadrem nas situações relatadas no subitem acima por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, o qual deverá contemplar cronograma informativo sobre o número e o percentual de substituições previstas em cada ano;’

119. O que se observa, portanto, é que a decisão supramencionada postergou o prazo fatal de substituição dos terceirizados para o final de 2015. A decisão foi dirigida a todas as empresas estatais, grupo no qual se enquadra a Cobra. Assim, no exercício em análise, a celebração do aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 firmado por inexigibilidade, embora irregular, encontrava amparo na situação de exceção estabelecida no Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário.

120. Além disso, conforme já analisado no tópico anterior, dois dos três gestores chamados em audiência, se defendem com o argumento de que somente foram responsáveis por propor a aprovação de cerca de 10% do valor aditivado. Ademais, de acordo com as evidências dos autos, esses gestores, no exercício em análise, enfrentaram um quadro de adversidades na área de sua competência, a microfilmagem, devido à digitalização crescente de documentos.

121. A evolução dos números da Cobra indica que houve planejamento, por parte dos gestores, para reverter o quadro negativo em que se encontrava a empresa no ano de 2009, embora não suficiente para permitir a substituição de todos os terceirizados irregulares da empresa. De acordo com gráfico contido no relatório de administração de 2014, verifica-se que o resultado líquido passou de um prejuízo de R\$ 85 milhões em 2009 para mais de R\$ 50 milhões de lucro em 2014, sendo que em 2012 a Cobra gerou lucro de mais ou menos R\$ 18 milhões (peça 71, p.10 e 53).

122. Por essas razões, entende-se que, em relação a esta irregularidade, devem ser acolhidas as justificativas dos gestores.

123. Por fim, impende registrar que as contas de 2013 da alta administração da Cobra foram sobrestadas mediante o Acórdão 7.286/2015-TCU-Primeira Câmara em função das conexões existentes com as presentes contas. Naquela ocasião, foram detectados indícios de irregularidades semelhantes às ocorridas neste processo, como a ausência de pesquisas de preços em contratações por inexigibilidade (TC 025.740/2014-8, peça 35).

124. Tendo em vista que será proposto o levantamento do sobrestamento das contas de 2013 ao final deste trabalho, por questões de economia processual, entende-se pertinente aguardar para aquela ocasião a ampliação dos testes de auditoria para embasar opinião mais abalizada sobre os problemas relativos à substituição de terceirizados na empresa.

2.5 Conclusão

125. A falta de planejamento questionada na audiência diz respeito ao planejamento insuficiente por parte dos gestores para realizar a licitação dos serviços do Contrato DGCO 190/2010 com a consequente substituição dos terceirizados, que há algum tempo já era demandada pelo TCU (parágrafos 116 a 117).

126. Observa-se que o Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário postergou o prazo fatal de substituição dos terceirizados para o final de 2015. Anteriormente este prazo, fixado pelo Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário, era o final de 2010. A decisão foi dirigida a todas as empresas estatais, grupo no qual se enquadra a Cobra. Assim, no exercício em análise (2012), a celebração do aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, o qual foi firmado por inexigibilidade, embora irregular, encontrava amparo na situação de exceção estabelecida por essa decisão (parágrafos 118 a 120).

127. Em acréscimo, a evolução dos números da Cobra indica que houve planejamento, por parte

dos gestores, para reverter o quadro negativo em que se encontrava a empresa no ano de 2009, embora não suficiente para permitir a substituição de todos os terceirizados irregulares da empresa. Por essas razões, entende-se que, em relação à celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições, devem ser acolhidas as justificativas dos gestores (parágrafos 121 a 122).

128. Tendo em vista que será proposto o levantamento do sobrestamento das contas de 2013 ao final deste trabalho, por questões de economia processual, entende-se pertinente aguardar aquela ocasião para ampliação dos testes de auditoria com o intuito de emitir opinião mais abalizada sobre os problemas relativos à substituição de terceirizados na empresa (parágrafos 123 a 124).

2.6 Proposta de encaminhamento

129. Propõe-se acolher as razões de justificativa dos gestores em relação à celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições.

3 – Item de audiência: assinatura de contratos com data retroativa.

130. Responderam em sede de audiência pela assinatura, com data retroativa, dos Contratos DGCO 230 e/ou 231/2011, os Srs. Cláudio Henrique da Silva, Luiz Cláudio Moraes e Casimiro Agostinho Pereira Lopes.

3.1 Razões de justificativa do Sr. Luiz Cláudio Moraes (peça 71)

131. Acerca da assinatura dos dois contratos, o gestor salienta que ambos estavam em execução quando, por decisão da Diretoria Executiva (Direx), optou-se por sua repactuação em benefício do contratante. Registra que a desconformidade formal visou assegurar para a Cobra economia decorrente das negociações efetuadas. Para ele, retroagir a data do contrato para abarcar o período a descoberto visou garantir menos gastos para a empresa (peça 71, p. 1).

132. Logo após, o gestor descreve o contexto da cobra em 2008, com sucessivos prejuízos e com a necessidade de aportes de capital por parte do BB para geração de caixa. Relata sua experiência profissional na Cobra, a partir de 2009, quando assumiu, e registra as dificuldades na área de pessoal que teve de enfrentar (peça 71, p. 1-4).

133. Explica que havia o entendimento sobre a função estratégica da Cobra para o BB, que poderia evitar que este se tornasse refém do mercado quando da contratação de serviços prestados pelos fornecedores dos concorrentes. Considerava-se que, bem administrada, a Cobra poderia gerar inteligência e resultados para o banco, da mesma forma que as empresas Scopus e Itaotec em relação aos Bancos Bradesco e Itaú, respectivamente (peça 71, p. 4).

134. Narra como se deu a reestruturação financeira da companhia a partir da premissa de que o negócio deveria ser 'eficiente e estratégico'. Relata que foi nomeada uma equipe de negociadores de várias áreas da empresa para atuar junto aos fornecedores e que, durante o processo, 'mais de 300 planilhas de acompanhamento foram analisadas, negociadas e ajustadas'. Tece detalhes acerca da evolução dos acordos de nível de serviço (ANS) nos processos de contratação (peça 71, p. 4-6).

135. Observa que as empresas Perto e Procomp eram, ao mesmo tempo, fabricantes e fornecedores exclusivos das peças e mídias utilizadas pela Cobra em seus atendimentos. Discorre sobre o ambiente de incerteza que a mudança acarretou e sobre as críticas e ressalvas que ocasionavam tentativas de adiamento ou mesmo de pressão para elaboração de novo aditivo (peça 71, p. 6-7).

136. O gestor continua sua exposição de motivos acerca das dificuldades encontradas durante a transição e destaca a importância dos contratos em análise, cujo objetivo era suportar a assistência técnica aos terminais de autoatendimento do BB, principal canal de relacionamento do banco com seus clientes. Registra que, na época, o banco, com cerca de 55 milhões de clientes, possuía o maior parque de terminais de autoatendimento da América Latina, com 35% das operações bancárias realizadas por meio desses terminais (peça 71, p. 7-8).

137. Apresenta outros comentários acerca dos problemas enfrentados na transição e sustenta que interromper o contrato com os fornecedores acarretaria em mais prejuízos financeiros, pois o banco

exigia o cumprimento dos níveis de serviços previstos contratualmente, sob pena de aplicação de multas por descumprimento do ANS. Traz números que demonstrariam o incremento na eficiência contratual, resultando em economia de mais de R\$ 50.000.000,00 em equipamentos, dentre outros benefícios (peça 71, p. 7-9).

138. Frisa que as falhas apontadas pelo TCU ocorreram no ápice da reestruturação e que as decisões foram tomadas em cenário hostil em função da desconfiança dos parceiros quanto aos novos procedimentos. Entende que o resultado final do processo é evidência da não ocorrência de dano ao erário devido a essas. Observa que o resultado líquido passou de cerca de R\$ 85.000.000,00 de prejuízo em 2009 para mais de R\$ 50.000.000 de lucro em 2014, sendo que, no ano desta prestação de contas, a empresa gerou lucro de mais ou menos R\$ 18.000.000,00 (peça 71, p. 9-10 e 53-58).

139. Ao final, solicita que a irregularidade seja enquadrada na situação excepcional da jurisprudência citada na instrução anterior (peças 35, p. 17-18) e que suas justificativas sejam acolhidas. Registra que se encontra aposentado pelo BB e que, à época dos fatos, seu objetivo era elevar a qualidade dos serviços e melhorar a percepção da sociedade sobre a Cobra (peça 71, p. 10-11).

140. O gestor anexou os seguintes documentos à sua resposta: ata da reunião do Conselho de Administração de 6/11/2009 (peça 71, p. 12-15); relatório de administração de 2008 (peça 71, p. 16-18); relatório de administração de 2013 (peça 71, p. 19-25); informações sobre concursos (peça 71, p. 26-27); demonstrações contábeis de 2010 (peça 71, p. 28-30); notas técnicas (peça 71, p. 31-49); emails (peça 71, p. 50-51); e relatório de administração de 2014 (peça 71, p. 52-58).

3.2 Razões de justificativa do Sr. Casimiro Agostinho Pereira Lopes (peça 76)

141. Inicialmente, ressalta que a Cobra passava por uma reestruturação, com mudanças na gestão de pessoas, na conformidade dos processos, no planejamento econômico-financeiro e na revisão das normas internas, dentre outras. Segundo ele, o trabalho era profundo e o tempo curto para o êxito da empreitada (peça 76, p. 1-2).

142. Afirma que os indicadores de qualidade dos serviços prestados estavam abaixo dos índices desejados, acarretando em multas e comprometendo o fluxo financeiro. Relata que, nesse contexto, iniciou-se uma reestruturação financeira, com captações de recursos junto ao mercado, por meio de operações garantidas por contratos com o BB. Informa que a captação permitiu interromper a necessidade de aportes financeiros por parte do seu controlador, o próprio banco, que, por sua vez, avaliava a viabilidade da empresa como investimento (peça 76, p. 2).

143. Menciona que, após a execução dos ajustes, o resultado geral foi positivo, tanto pela melhora na qualidade dos serviços, como pelo resultado financeiro alcançado nos exercícios seguintes. Informa que todos os contratos eram assinados por dois gerentes executivos em conformidade com as normas internas da companhia e que ele, como gerente executivo financeiro, era o responsável pelo controle do fluxo financeiro da companhia (peça 76, p. 2).

144. Nesse sentido, registra que sua participação era focada no controle do orçamento e do fluxo financeiro do contrato e que não atuava na negociação com os fornecedores. Acredita que, apesar da não conformidade apontada, a companhia atingiu seus objetivos de melhoria na prestação dos serviços e no equilíbrio financeiro do contrato, tornando-o vantajoso (peça 76, p. 3).

3.3 Razões de justificativa do Sr. Cláudio Henrique da Silva (peça 79)

145. O gestor esclarece inicialmente que assinou os Contratos DGCO 230 e 231/2011, com a Perto e com a Procomp, respectivamente, porque o ato era da competência de sua gerência, conforme estabelecido na Nota Técnica Diafi 2010/067, de 8/6/2010. Argumenta que a prestação de serviços estava amparada nos Contratos DGCO 38/2007 e 62/2008, vigentes até 21/10/2011, não havendo, portanto, infração ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993 (peça 79, p. 3-4).

146. Solicita que a falha seja enquadrada na excepcionalidade citada no item 104 da instrução anterior e que suas razões de justificativas sejam acolhidas. Acredita que a falha não resultou em dano ao erário e, por isso, não deve ser motivo de punição. Informa que está atualmente

desempregado e que sempre zelou pelas boas práticas de gestão, de qualidade e de conformidade dos processos (peças 35, p. 17-18, e 79, p. 4).

3.4 Análise

147. Trata-se de dois contratos: DGCO 230/2011, com a empresa Perto (peças 20, p. 21-44, e 21, p. 1-18), e DGCO 231/2011, com a empresa Procomp (peças 26, p. 28-44, e 27, 1-31).

148. O primeiro foi assinado em 1/10/2011 (peça 21, p. 18) com valor estimado em R\$ 28 milhões anuais e seu objeto consistiu em instalação, manutenção e assistência técnica para os terminais de autoatendimento (TAA); plantões técnicos; fornecimento e reparo de peças; e atualizações dos equipamentos (peça 20, p. 21-22).

149. Documentos incluídos nos autos, como um parecer da consultoria jurídica de 21/11/2011 acerca da contratação (peça 20, p. 9) e um e-mail de 7/12/2011 acerca da minuta do contrato (peça 20, p. 12-13), mostram que este contrato foi assinado com data retroativa.

150. O segundo contrato também tem assinatura datada em 1/10/2011 (peça 27, p. 31), com valor estimado em R\$ 56 milhões anuais (peça 27, p. 14), para a realização de objetivo idêntico ao do contrato anterior (peça 26, p. 28-29).

151. Os três gestores chamados em audiência não negam as irregularidades. Procuram justificá-la em função do momento de transição em que vivia a empresa com a renegociação dos parâmetros dos contratos, em especial dos níveis de serviço acordados, o que causou insegurança nos fornecedores e, por consequência, atraso na formalização dos ajustes.

152. O que se constatou, portanto, foi a ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual, configurando contrato verbal, o que é proibido por força do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Esta irregularidade é considerada grave conforme jurisprudência do TCU.

153. É possível que a falha tenha ocorrido devido à situação de exceção por que passava a Cobra, conforme alegam os gestores. As evidências mostram que os parâmetros dos contratos de terceirização estavam sendo renegociados nessa época. Assim, considera-se razoável a solicitação dos gestores para enquadrar a irregularidade na situação excepcional citada no voto do Acórdão 282/2008-TCU-Plenário, conforme transcrito abaixo:

‘14. A não ser em casos excepcionais, a exemplo de situações emergenciais ou mesmo quando se examinam direitos a serem avaliados pela administração, o que demanda período de tempo significativo, como no caso de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato, são injustificáveis a realização de serviços e o fornecimento de bens sem cobertura contratual, bem como conferir aos contratos efeitos financeiros retroativos.’

154. Além disso, necessário observar que os fatos motivadores da audiência ocorreram no exercício de 2011, cujas contas da Cobra foram julgadas regulares (Acórdão 1.876/2013-TCU-Primeira Câmara). Dessa forma, para imputar irregularidade nas contas dos responsáveis em função desta ocorrência seria necessário propor a reabertura das contas de 2011, via recurso de revisão (Lei 8.443/1992, art. 35, c/c RI/TCU, art. 288).

155. Consoante mencionado anteriormente, por meio do Acórdão 7.286/2015-TCU-Primeira Câmara, o TCU determinou o sobrestamento das contas de 2013 da Cobra. Em parecer incluso naqueles autos, o Excelentíssimo Procurador do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) ponderou acerca da necessidade de aprofundamento das questões relacionadas com o processo de contratações da Cobra (TC 025.740/2014-8, peça 38).

156. Considerando que será proposto o levantamento do sobrestamento das contas de 2013 e que, no âmbito desse processo, será avaliada a conveniência e a oportunidade da realização de trabalho acerca das contratações da Cobra, entende-se que, nessa ocasião, se for o caso, será possível avaliar se a ocorrência aqui analisada consistiu em uma exceção ou se era prática contumaz. Atende-se, dessa forma, ao princípio da economia processual.

3.5 Conclusão

157. As evidências demonstram que contratos foram assinados com data retroativa e os gestores chamados em audiência não negam as irregularidades. Tendo em vista a situação de exceção por que passava a Cobra, considera-se razoável enquadrar a irregularidade na situação citada no voto do Acórdão 282/2008-TCU-Plenário (parágrafos 147 a 153).

158. Ademais, necessário observar que os fatos motivadores da audiência ocorreram no exercício de 2011, cujas contas foram julgadas regulares pelo TCU. Dessa forma, para imputar irregularidade aos responsáveis em função desta ocorrência seria necessário propor a reabertura das contas de 2011 (parágrafo 154).

159. Considerando que será proposto o levantamento do sobrestamento das contas de 2013 e tendo em vista o princípio da economia processual, entende-se que, na ocasião da análise dessas contas, se for o caso, será possível avaliar se a assinatura de contrato com data retroativa consistiu em uma exceção ou se era prática contumaz (parágrafos 155 a 156).

3.6 Proposta de encaminhamento

160. Propõe-se acolher as justificativas dos responsáveis e dar ciência à Cobra, com espeque no art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234, de 1º/9/2010, de que:

a) a ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual, configurando contrato verbal, importa em descumprimento do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, conforme constatado nos Contratos DGCO 230/2011 e DGCO 231/2011.

CONCLUSÃO

161. No exercício de 2012, foi firmado um aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, celebrado entre a Cobra e a empresa BS, para o qual houve majoração do valor contratual, com desrespeito à cláusula terceira do aditivo. Não foram realizadas pesquisas de preços nem para os salários dos profissionais a serem alocados por meio do contrato, nem para a taxa de administração, cobrada pela empresa por cada profissional alocado (parágrafos 38 a 63).

162. As justificativas do Sr. Cláudio Henrique da Silva, responsável pela aprovação da totalidade contratada, e do Sr. Marcos Alberto Joaquim, titular da auditoria interna da Cobra, não possuem o condão de elidir as irregularidades apontadas, razão pela qual não merecem acolhida. Propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Quanto aos outros dois gestores, Srs. Sérgio Luiz Fornara e Annibal Varges Conforto Filho, propõe-se acolher parcialmente suas justificativas, sem aplicação de multa (parágrafos 63 a 74).

163. A falta de planejamento questionada na audiência diz respeito ao planejamento insuficiente por parte dos gestores para realizar a licitação dos serviços do Contrato DGCO 190/2010 com a consequente substituição dos terceirizados, que há algum tempo já era demandada pelo TCU (parágrafos 116 a 117).

164. Observa-se que o Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário postergou o prazo fatal de substituição dos terceirizados para o final de 2015. Anteriormente este prazo, fixado pelo Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário, era o final de 2010. A decisão foi dirigida a todas as empresas estatais, grupo no qual se enquadra a Cobra. Assim, no exercício em análise (2012), a celebração do aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, o qual foi firmado por inexigibilidade, embora irregular, encontrava amparo na situação de exceção estabelecida por essa decisão (parágrafos 118 a 120).

165. Em acréscimo, a evolução dos números da Cobra indica que houve planejamento, por parte dos gestores, para reverter o quadro negativo em que se encontrava a empresa no ano de 2009, embora não suficiente para permitir a substituição de todos os terceirizados irregulares da empresa. Por essas razões, entende-se que, em relação à celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições, devem ser acolhidas as justificativas dos gestores (parágrafos 121 a 122).

166. Tendo em vista que será proposto o levantamento do sobrestamento das contas de 2013 ao final deste trabalho, por questões de economia processual, entende-se pertinente aguardar aquela ocasião para ampliação dos testes de auditoria com o intuito de emitir opinião mais abalizada sobre

os problemas relativos à substituição de terceirizados na empresa (parágrafos 123 a 124).

167. As evidências demonstram que contratos foram assinados com data retroativa e os gestores chamados em audiência não negam as irregularidades. Tendo em vista a situação de exceção por que passava a Cobra, considera-se razoável enquadrar a irregularidade na situação citada no voto do Acórdão 282/2008-TCU-Plenário (parágrafos 147 a 153).

168. Ademais, necessário observar que os fatos motivadores da audiência ocorreram no exercício de 2011, cujas contas foram julgadas regulares pelo TCU. Dessa forma, para imputar irregularidade aos responsáveis em função desta ocorrência seria necessário propor a reabertura das contas de 2011 (parágrafo 154).

169. Considerando que será proposto o levantamento do sobrestamento das contas de 2013 e tendo em vista o princípio da economia processual, entende-se que, na ocasião da análise dessas contas, se for o caso, será possível avaliar se a assinatura de contrato com data retroativa consistiu em uma exceção ou se era prática contumaz (parágrafos 155 a 156).

170. Com relação às contas do exercício de 2012 dos gestores arrolados, propõe-se que sejam julgadas regulares as contas do Sr. Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, dando-se quitação ao responsável, uma vez que suas justificativas foram suficientes para elidir as irregularidades a ele atribuídas (contratos assinados com data retroativa). O outro gestor que respondeu pelas mesmas irregularidades, Sr. Luiz Cláudio Moraes, ocupava cargo de diretor na Cobra e suas contas serão enquadradas na condição descrita no parágrafo 173.

171. Quanto às contas do exercício de 2012 dos Srs. Sérgio Luiz Fornara, CPF 231.706.620-15, e Annibal Vargas Conforto Filho, CPF 426.051.480-68, propõe-se que sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, uma vez que suas justificativas podem ser acolhidas parcialmente, sem aplicação de multa (celebração de ajuste sem prévia justificativa de preços).

172. Para as contas do exercício de 2012 dos Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, e Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, propõe-se que sejam julgadas irregulares, uma vez que suas justificativas não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas (celebração de ajuste sem prévia justificativa de preços).

173. Em relação aos demais gestores constantes do rol de responsáveis, verifica-se que podem ser divididos basicamente em dois tipos: membros dos conselhos e membros da Direx, o qual é um colegiado composto pelo presidente e pelos diretores, conforme definido no art. 25 do Estatuto Social da Cobra. Este colegiado, cujas atribuições se encontram no art. 33 do mesmo estatuto, é responsável por diversos atos de gestão, como ocorreu na aprovação da nota técnica acerca do contrato analisado no item 1.5 desta instrução (peças 24, p. 8, e 88, p. 8-10).

174. Dessa forma, entende-se que os membros da Direx devem ter suas contas julgadas regulares com ressalva, haja vista a irregularidade analisada no item 1.5 deste relatório, sobre a celebração de ajuste sem prévia justificativa de preços. Quanto aos membros dos conselhos, propõe-se regularidade nas contas, em razão de não atuarem diretamente nos processos de contratações da Cobra, área em que foi detectada a irregularidade ensejadora de proposta de multa ao gestor.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

175. Entre os benefícios do exame desta prestação de contas anuais pode-se mencionar a aplicação de multa do art. 58 da Lei 8.443/1992.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

176. Em instrução anterior desta unidade técnica (peça 35), foram identificadas impropriedades relatadas nas seções VI, VIII, IX, X, XI, XII e XIV do relatório, para as quais foram formuladas propostas de determinação, recomendação e ciência.

177. O Excelentíssimo Relator do processo, em seu Despacho de 2/7/2015 (peça 41), considerou 'pertinente nesta fase processual a adoção preliminar das medidas saneadoras sugeridas', ficando para esta ocasião a análise da oportunidade e conveniência das medidas sugeridas pela Sefti.

178. Por sua vez, o Excelentíssimo Procurador do MP/TCU que atua nestes autos, ao se manifestar sobre as medidas sugeridas pela Sefti, teceu os seguintes comentários:

‘(...) b) observo, com relação às ‘recomendações’ (alínea ‘j’), que foi omitida a recomendação sugerida no subitem 125, seção X, da instrução, cabendo à unidade técnica, quando da elaboração da instrução de mérito, verificar a sua efetiva pertinência;

c) ainda, com relação às determinações sugeridas na alínea ‘i’, constata-se que tratam de proposta ‘de mero cumprimento de normativos, observância de legislação ou de entendimentos consolidados pelo TCU’, em razão do que o encaminhamento pertinente seria o da emissão de ciência, nos termos da Portaria SEGECEX 13/2011, que disciplina a proposição de determinações pelas unidades técnicas integrantes da Segecex.’

179. A respeito da primeira observação, verifica-se que a medida se relaciona com problema enfrentado pela Cobra com relação à não retenção dos concursados nomeados. Entendeu-se, na época, que uma das soluções possíveis seria promover a ‘descentralização geográfica dos centros de desenvolvimento de sistemas da UJ, em busca de recursos humanos de outros municípios em que o salário oferecido possa ser mais atrativo’ (peça 35, p. 20).

180. A recomendação foi para que a Cobra avaliasse a ‘oportunidade e a conveniência de descentralizar geograficamente as fábricas de software e outras atividades-fim, com vistas a otimizar o recrutamento de recursos humanos qualificados nestes outros municípios’ (peça 35, p. 20). Concorde-se com a pertinência da medida, a qual será incorporada às propostas deste trabalho.

181. Com relação à segunda observação do representante do MP/TCU, verifica-se a necessidade de adequar o texto das determinações ao modelo sugerido por ele, o que será realizado a seguir, na proposta de encaminhamento. Propõe-se, também, a exclusão do item ‘k.1’ da instrução precedente (peça 35, p. 29), haja vista que ele ficará semelhante à determinação ‘i.1’ (peça 35, p. 28), que será alterada para ciência. Quanto às demais medidas sugeridas pela Sefti na instrução anterior, mantém-se o encaminhamento proposto naquela ocasião, com a exceção relatada a seguir.

182. Na instrução precedente, considerou-se que o serviço prestado pela BS Services se insere na atividade-fim da Cobra, em desconformidade com o disposto na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Por isso, propôs-se dar ciência à UJ de que a mera exclusão do cargo de operador do seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) não tem o condão de suprir a ilegalidade resultante da terceirização de atividade-fim (peça 35, p. 20).

183. Considera-se que não convém propor essa medida neste momento, pois ela tem como base a afirmação de que o cargo de operador está relacionado com a área-fim do órgão. Essa discussão sobre o que é área-fim tem sido debatida em acórdãos do TCU relacionados com o já citado Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário, como no Acórdão 3.587/2014, do Plenário, que trata de pedido de reexame de decisão emitida no âmbito do Acórdão 2.303/2012-TCU-Plenário, o qual, por sua vez, trata de monitoramento do primeiro acórdão.

184. Naquela ocasião, houve divergência entre o auditor responsável pela instrução dos autos e os titulares da Secretária de Recursos (Serur) e da 1ª Diretoria dessa secretaria a respeito do assunto, com o primeiro opinando pelo provimento do recurso e os demais, o contrário. O acórdão dá provimento parcial do recurso. Estes fatos atestam que definir o que é terceirização em uma empresa estatal não é tarefa trivial. Por esse motivo, entende-se conveniente suprimir a ciência.

185. Quanto às demais propostas de ciência, serão repetidas nessa instrução com os ajustes de forma cabíveis em decorrência de normas internas reguladoras do assunto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

186. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Bruno Dantas, propondo:

a) incluir no rol de responsáveis os Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, Sérgio Luiz Fornara, CPF 231.706.620-15, Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, e Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, com espeque no art. 8º, § 6º, da Resolução-

TCU 234, de 1º de setembro de 2010, tendo em vista a prática da conduta a que se refere o art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, titular da Gerência de Administração da empresa Cobra Tecnologia S.A. em 2012, e Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, titular da Gerência de Controles Internos da Cobra Tecnologia S.A. em 2012;

c) aplicar aos Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, e Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, consoante o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores citados na alínea 'b', observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

f) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares as contas dos responsáveis abaixo relacionados, dando-lhes quitação plena:

Responsável	CPF
Casimiro Agostinho Pereira Lopes	551.683.617-49
Cezar Luciano da Fonseca Prux	458.811.389-53
Corinto Meffe	952.705.407-97
Daniel André Stieler	391.145.110-53
Eduardo César Pasa	541.035.920-87
Francisco Djalma de Oliveira	293.166.774-91
Geraldo Afonso Dezena da Silva	775.575.068-04
José Maurício Cardoso Perez	603.361.887-49
Luiz Cláudio Ligabue	145.381.051-04
Luiz Fernando Alves	000.260.116-89
Luiz Henrique Guimarães de Freitas	350.319.726-53
Manoel Carlos de Castro Pires	079.012.567-61
Marco Antonio Ascoli Mastroeni	062.198.128-16
Miriam Barbuda Fernandes Chaves	715.167.867-34
Pablo Fonseca Pereira dos Santos	782.539.001-63
Sandro José Franco	529.739.729-49
Tereza Raquel Vieira da Costa	424.114.324-53
Tony Hikari Yoshida	602.033.901-72

g) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que as contas dos responsáveis abaixo relacionados sejam julgadas regulares com ressalva em face da celebração de ajuste sem prévia justificativa de preços, dando-lhes quitação:

Responsável	CPF
Adriano Meira Ricci	334.550.741-20
Annibal Vargas Conforto Filho	426.051.480-68

Gustavo de Faria Barros	395.969.234-04
José Geraldo Loureiro Rodrigues	160.164.592-91
Luís Aniceto Silva Cavicchioli	085.987.568-17
Luiz Cláudio Moraes	024.878.528-10
Paulo Eduardo Rangel	601.230.607-53
Roberto Francisco Casagrande Herdeiro	057.225.288-97
Sérgio Luiz Fornara	231.706.620-15
Sérgio Rosa	199.993.137-87

h) recomendar à empresa Cobra Tecnologia S.A., com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 8º, § 9º, da Resolução-TCU 234/2010, que:

h.1) adequar sua Norma Interna NI 408, de modo a tornar explícita a regra de que, devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, devendo esses bens e serviços serem considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão, conforme previsto no item 9.2 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário e na IN 4/2014- SLTI/MP, art. 20, parágrafo único (seção VI da peça 35);

h.2) definir, por meio de Norma Interna, processo de trabalho específico para as contratações de TI, com base no processo definido pela IN 4/2014-SLTI/MP, e adotar controles para que o processo definido seja observado (seção VI da peça 35);

h.3) implantar, com espeque no princípio constitucional da eficiência e com base nas boas práticas de Administração, processos de trabalho de gestão do conhecimento a fim de captar, reter, desenvolver e compartilhar o conhecimento organizacional, como forma de redução dos custos de produção e de obtenção de conformidade nas suas contratações (seção XI da peça 35);

h.4) avaliar a oportunidade e a conveniência de descentralizar geograficamente as fábricas de software e outras atividades-fim, com vistas a otimizar o recrutamento de recursos humanos qualificados em outros municípios (seção X da peça 35);

h.5) adotar medidas adicionais de controle do consumo e de conscientização dos colaboradores capazes de assegurar o consumo sustentável de papel, energia elétrica e água, tanto nas suas atividades administrativas, quanto na atividade-fim (seção XII da peça 35).

i) dar ciência à empresa Cobra Tecnologia S.A., com espeque no art. 8º, § 9º, da Resolução-TCU 234/2010, sobre as seguintes impropriedades:

i.1) celebração de ajuste por inexigibilidade sem justificativas para os preços praticados, identificado no primeiro termo aditivo do Contrato DGCO 190/2010, o que afronta o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (seção VIII da peça 35);

h.2) o estabelecimento de mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos de gestão e de uso corporativo de TI antes do estabelecimento dos próprios objetivos, conforme identificado na resposta ao quadro A.8.1 do relatório de gestão do exercício de 2012, contraria o item 5.4.2 da norma NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes (seção XI da peça 35);

h.3) a não viabilização da execução tempestiva de todas as etapas do processamento administrativo das contratações, conforme identificado no planejamento anual de contratações, é falha que contraria o inciso I do art. 6º do Decreto-Lei 200/1967, as boas práticas definidas no Cobit 5, processo ‘PO5 Gerenciar o Investimento de TI’, e o critério ‘7.3 – Processos orçamentários e financeiros’, contido no ‘Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010’, no âmbito do GesPública (seção IX da peça 35);

h.5) a utilização de mão de obra terceirizada que seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de seus empregados, conforme identificado nas

planilhas de empregados e de terceirizados da Cobra, atenta contra os princípios da impessoalidade e a moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal (seção X da peça 35);

h.6) a ausência de cadastramento no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) dos contratos administrativos celebrados em 2012, conforme constatado em consulta a esse sistema, importa descumprimento do item 1.7.1 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara e do art. 19, §§3º e 4º da Lei 12.465/2011 (LDO 2012) (seção XIV da peça 35).

h.7) a ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual, configurando contrato verbal, conforme verificado nos Contratos DGCO 230 e/ou 231/2011, importa em descumprimento do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 3).

j) dar **ciência** do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à empresa Cobra Tecnologia S.A e à Controladoria-Geral da União;

k) **levantar** o sobrestamento do TC 025.740/2014-8, relativo às contas do exercício de 2013 da empresa Cobra Tecnologia S.A.;

l) **arquivar** os presentes autos.”

9. O Ministério Público junto a esta Corte, instado a dar parecer sobre as presentes contas, em obediência ao art. 62, III do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), manifestou-se de acordo com a análise da unidade instrutiva, dissentindo da Sefti apenas quanto ao encaminhamento decorrente da irregularidade cometida por Cláudio Henrique da Silva e Marcos Alberto Joaquim, nos seguintes termos:

“(…) Manifesto-me de acordo com a análise empreendida pela unidade técnica no que concerne às razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

Ressalto, no entanto, que, a despeito do caráter reprovável da irregularidade cometida pelos Srs. Cláudio Henrique da Silva e Marcos Alberto Joaquim, relativa à ausência de justificativa de preços quando da celebração de aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, considero de excessivo rigor o julgamento pela irregularidade de suas contas, tal como sugerido na alínea “b” da proposta (item 186 da instrução), entendendo mais adequado propor a regularidade, com ressalva, de suas contas, com a decorrente exclusão da multa e demais medidas alvitadas pela Sefti nas alíneas “c” a “e”.

Quanto às demais proposições, aquiesço na sua integralidade (...)”

É o relatório.