

## VOTO

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, contendo todas as peças competentes para sua análise.

2. As principais ocorrências levantadas pela Sefti, em síntese, são as seguintes: (i) celebração do primeiro termo aditivo do Contrato DGCO 190/2010 sem prévia justificativa de preços; (ii) motivação para inexigibilidade decorrente de falta de planejamento dos gestores; e (iii) assinatura de contratos com data retroativa. Sendo assim, foram realizadas as audiências dos responsáveis, sem prejuízo de determinações e recomendações à entidade, conforme apresentado no relatório que acompanha esta deliberação.

3. A unidade técnica propõe o julgamento pela irregularidade das contas de dois dos gestores ouvidos em audiência, pela irregularidade atinente ao item (i) acima, acatando as razões de justificativa dos demais gestores, como detalharei a seguir.

4. O Ministério Público junto a esta Corte, representado pelo nobre Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, diverge da unidade instrutiva em um dos pontos analisados, visto que seu parecer sugere a regularidade com ressalva dos dois gestores apenados na proposta da Sefti, com a consequente exclusão da multa aplicada.

5. Posiciono-me favorável, em essência, à análise empreendida pela unidade instrutora, a despeito dos relevantes ajustes propostos pelo *Parquet* especializado. Dessa forma, acolho a manifestação da Secretaria de Fiscalização de TI como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

## II

6. Quanto à primeira irregularidade, atinente à **celebração do primeiro termo aditivo do Contrato DGCO 190/2010, celebrado entre a Cobra e a empresa BS, sem prévia justificativa de preços**, a Sefti ouviu os gestores Sérgio Luiz Fornara, Marcos Alberto Joaquim, Cláudio Henrique da Silva e Annibal Vargues Conforto Filho, os quais tempestivamente apresentaram suas razões de justificativa.

7. Em suma, os argumentos aduzidos pelos responsáveis cingiram-se à questão da grande representatividade do montante relativo à mão de obra no universo do ajuste, perfazendo cerca de 60% do total do contrato. Aduzem que a justificativa de preço reside nos próprios salários dos operadores, os quais estavam compatíveis com o salário mínimo vigente à época da celebração do retrocitado termo aditivo, bem assim com o pactuado no acordo coletivo de trabalho de 2011 da categoria.

8. Ademais, usam como base de arguição a necessidade do serviço e sua estrutura de custos de produção, face à inviabilidade de troca de fornecedor, uma vez que tal medida ensejaria um dispêndio sob a forma de indenização ao contratado, montante este previsto no ajuste e que poderia comprometer parte do resultado financeiro até então conseguido pela instituição, que recentemente havia obtido sucessivos prejuízos.

9. Importante mencionar que dois dos gestores afirmam que não houve qualquer alteração do valor contratado no aditamento em questão, visto que o propósito era apenas a prorrogação da vigência da avença por mais doze meses.

10. Por fim, cada um dos responsáveis, por diferentes motivos, alega que sua conduta não guardava relação com a irregularidade aventada, não havendo prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico e, portanto, pugnam pelo julgamento regular de suas contas.

11. Coerente a unidade instrutiva no que concerne à indubitável exigência legal de realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa do processo de compra, seja para os processos licitatórios ou para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. Nesse sentido, vários Acórdãos desta casa, a exemplo dos Acórdãos 2.062/2016 e 89/2009, ambos da Primeira Câmara, 428/2010 – Segunda Câmara e 65/2010 – Plenário.
12. Ainda, a prorrogação de ajustes de prestação de serviços executados de forma contínua somente deve ser efetuada quando restar evidenciado que tal alternativa assevera o atingimento de condições e preços mais vantajosos para a Administração, o que deve ser demonstrado com fulcro em pesquisa de mercado para serviços similares, por meio de documentação acostada aos autos do processo da compra, o que não foi verificado na celebração do Contrato DGCO 190/2010, tampouco em seu termo aditivo.
13. Além disso, não há evidências de realização de pesquisa de preço para justificar os alegados salários dos profissionais alocados mediante o aditivo do contrato. Não corrobora o argumento de equivalência dos salários dos operadores ao salário mínimo e ao acordo coletivo de trabalho de 2011 da categoria, uma vez que, dentro do universo objeto da avença, coexistem outros profissionais, os quais percebem remuneração diferenciada, de acordo com o nível e a classe profissional.
14. Quanto a isso, compulsando os autos, percebo que não procede a alegação de que houve apenas prorrogação de vigência contratual, sem alteração de valores. Comparando o contrato original e o termo aditivo, ao percorrer o anexo II daquele ajuste e o anexo I deste, os quais denotam as funções e seus respectivos salários, verifico que houve um aumento médio da ordem de 15 a 20% nos salários, sendo de 15,5% o aumento do vencimento mais baixo e com maior representatividade, o do operador I.
15. Outrossim, não há, nos autos do processo de contratação, nenhuma menção a tais fatos, o que só veio à tona quando da apresentação das razões de justificativa. Da mesma forma, não foi mencionada a quantidade de profissionais contratada para cada função, o que não colabora para o ateste da regularidade e transparência da renovação contratual.
16. No que se refere à taxa de administração, parte integrante do custo total do contrato em questão, tampouco houve pesquisa de preços para o ateste da razoabilidade do seu valor. Essa irregularidade é agravada pelo fato de que tal cifra varia em função do tipo de profissional, em um cenário em que não se sabe ao certo as quantidades contratadas, como acabo de mencionar no item 15 deste voto.
17. A unidade instrutiva conclui que houve, de fato, majoração do valor contratual, com desrespeito à cláusula terceira do aditivo, bem como que não foram realizadas pesquisas de preços nem para os salários nem para a taxa de administração cobrada pela empresa por profissional terceirizado, o que enseja a irregularidade das contas dos responsáveis que efetivamente deram causa a tal falha, com aplicação de multa correspondente.
18. Dessa forma, quanto à avaliação das condutas dos responsáveis, a unidade instrutiva entende que Cláudio Henrique da Silva, Gerente Executivo da Gerência de Administração (GAM), e Marcos Alberto Joaquim, titular da Gerência de Controles Internos (CGI), devem ter suas razões de justificativa rejeitadas, com julgamento pela irregularidade de suas contas e consequente aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.
19. Isso porque o primeiro tinha a incumbência de realizar as cotações e expedir as ordens de compras de bens, materiais e serviços, e aprovou o aditivo sem amparo de pareceres técnicos e jurídicos – com exceção da Nota Técnica 2011/282, mencionada no relatório que acompanha esta deliberação e utilizada como parâmetro para aprovação de 10% do valor contratado.
20. Quanto aos demais responsáveis, Sérgio Luiz Fornara e Annibal Vargues Conforto Filho,

justamente pelo fato de terem proposto aprovação de montante equivalente a apenas 10% do valor do contrato, a unidade instrutiva propõe o acolhimento parcial das suas razões de justificativa, com a consignação de ressalvas em suas contas.

21. O *Parquet* especializado exarou parecer aquiescente com a secretaria instrutiva, exceto quanto ao encaminhamento decorrente da irregularidade cometida por Cláudio Henrique da Silva e Marcos Alberto Joaquim, visto que, não obstante a reprovabilidade das irregularidades advindas de suas condutas, considera de sobrepujante severidade a aplicação de multa aos gestores, considerando mais adequado a consignação de ressalvas em suas contas.

22. Nesse ponto entendo que assiste razão à Secretaria de Fiscalização de TI.

23. No caso de Sérgio Luiz Fornara e Annibal Varges Conforto Filho, concordo que suas atitudes ensejam apenas a consignação de ressalvas em suas contas, ante à baixa materialidade a que se expuseram, a despeito de entender que as suas condutas são passíveis de culpabilidade. Quanto a isso endosso integralmente a conclusão e proposta da unidade instrutiva.

24. De forma análoga, posiciono-me a favor da proposta da unidade instrutiva nas circunstâncias afetas às condutas de Cláudio Henrique da Silva e Marcos Alberto Joaquim. A majoração do valor do Contrato DGO 190/2010 promovida pelo aditivo celebrado no exercício de 2012 de fato desrespeita a cláusula terceira do próprio aditivo, a qual afirma:

“(...) O contrato em referência fica ratificado em todas as suas CLÁUSULAS, termos e condições não expressamente alterados neste documento, que àquele se integra, formando um todo e único indivisível. (...)”

25. Ademais, e mais relevante para que se atribua a sanção proposta, os gestores foram diretamente responsáveis, seja de forma comissiva ou omissiva, pela consecução do referido termo aditivo sem que tenham sido realizadas pesquisas de preços para os salários dos profissionais a serem alocados por meio do contrato e tampouco para a taxa de administração cobrada pela empresa por cada profissional alocado, o que configura afronta à jurisprudência consolidada desta Corte e, portanto, enseja sanções similares às aplicadas em casos análogos a este.

### III

26. Já quanto à segunda irregularidade, referente à **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**, a unidade instrutiva ouviu os gestores Sérgio Luiz Fornara, Cláudio Henrique da Silva e Annibal Varges Conforto Filho, os quais tempestivamente também apresentaram suas razões de justificativa.

27. Sabe-se que a falha 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 desde 2007 tem sido demandada por esta Corte.

28. Vale ressaltar que, por meio do Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário, a determinação anterior para substituição dos terceirizados foi adiada para o fim de 2015.

29. Resumidamente, os gestores elencam as dificuldades atinentes à contratação para o cargo de operador, enquanto não fosse possível a implantação do novo modelo de negócio, tendo em vista sua necessidade em virtude do contrato firmado entre a Cobra e o Banco do Brasil. Alegam que, naquele momento, era vantajoso para a Cobra continuar com o modo de operação vigente, a partir da alocação de mão de obra intensiva, pois a troca do prestador de serviço geraria impactos para a companhia.

30. Ademais, defendem a tese de 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.

31. Os responsáveis constataram que não haveria tempo hábil para realização de nova licitação. Considerando o objeto a ser licitado, prestação de serviços, a condução de novo certame seria tarefa bastante complexa, pois necessitaria de análise de todas as atividades já executadas pelos terceirizados, nos mais diversos níveis, para determinação do valor de cada item a ser licitado. Por esse motivo, foi produzida, em caráter emergencial, a Nota Técnica 2011/282, dirigida à Diretoria Executiva, detentora de alçada decisória.

32. Diante disso, alegam que “somente a prorrogação do contrato evitaria a interrupção dos serviços” e, assim, rechaçam a tese de que tal prolongamento contratual tenha sido causado por ausência de planejamento.

33. Em suma, 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. 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 Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS).

34. Quanto ao último ponto, consideram fundamental tal exclusão do PCCS da empresa, pois ele representava, à época, em torno de 85% do contingente de trabalhadores na microfilmagem.

35. Fazem 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”. Acrescentam que a Cobra fez reuniões com o Ministério Público do Trabalho 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.

36. Quanto a essa suposta irregularidade, posiciono-me de maneira aquiescente com a análise feita pela unidade instrutiva, a qual contou com a concordância do MP/TCU, no sentido de acolher as razões de justificativa dos gestores.

37. Sucintamente, entendo razoável a alegação de que a situação de excepcionalidade a qual a empresa se encontrava, de fato, permitiu a produção da retrocitada Nota Técnica que aprovou a prorrogação do contrato, evitando prováveis perdas, em meio a um cenário de iminente recuperação da situação financeira da empresa, bem como das adversidades nas áreas de competência dos gestores em epígrafe (microfilmagem) face à crescente digitalização de documentos.

38. Ademais, concordo com a posição defendida de que a celebração do aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 firmado por inexigibilidade, embora irregular, encontrava amparo na mencionada situação de exceção estabelecida no Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário, o qual postergou o prazo fatal de substituição dos terceirizados de todas as estatais para o final de 2015.

39. Por fim, compulsando os autos, se confirma a informação dos responsáveis dando conta de que houve, de fato, planejamento para reverter o quadro desfavorável da empresa desde 2009, todavia não suficiente para permitir a substituição de todos os terceirizados irregulares da empresa.

40. Aprovo, outrossim, a proposta da Seffi no sentido de levantar o sobrestamento das contas de 2013, com o fito de, entre outras providências, ampliar os testes de auditoria para emissão de opinião mais abalizada sobre os problemas relativos à substituição de terceirizados na empresa.

#### IV

41. Finalmente, em relação à terceira irregularidade, referente à **assinatura dos Contratos DGCO 230 e 231/2011 com data retroativa**, a unidade instrutiva ouviu os gestores Cláudio Henrique

da Silva, Luiz Cláudio Moraes e Casimiro Agostinho Pereira Lopes.

42. Pode-se resumir os argumentos dos responsáveis no fato de que retroagir a data do contrato para abarcar o período a descoberto visou garantir menos gastos para a empresa, tendo em vista que as irregularidades apontadas ocorreram no ápice da reestruturação da empresa e que as decisões foram tomadas em cenário hostil, em função da desconfiança dos parceiros quanto aos novos procedimentos.

43. Alegam que a falha não resultou em dano ao erário e, por isso, não deve ser motivo de punição. Isso posto, solicitam o enquadramento de suas condutas na excepcionalidade tratada no voto condutor do Acórdão 282/2008-TCU-Plenário, que afirma:

“(...) 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. (...)”

44. Percebo que se trata de uma irregularidade grave, vedada pelo art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, bem como pela jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 375/1999 e 4.084/2012, ambos da Segunda Câmara.

45. Todavia, com efeito, é razoável a inclusão de mencionada irregularidade no rol de exceções do Acórdão 282/2008-TCU-Plenário, nos moldes requeridos pelos responsáveis e propostos pela unidade instrutiva.

46. Alia-se a isso a coerente percepção da Sefti de que os fatos ensejadores da audiência do presente processo ocorreram no exercício de 2011, ano em que as contas da Cobra foram julgadas regulares, por meio do Acórdão 1.876/2013-TCU-Primeira Câmara. Tais contas, por consequência, deveriam ser reabertas para que a irregularidade fosse atribuída aos responsáveis.

47. Como forma de solucionar tal imbróglio e aferir se tal ocorrência realmente merece ser tratada como excepcionalidade, endosso a proposta já citada de levantamento do sobrestamento das contas de 2013 para que sejam analisadas a conveniência e a oportunidade da realização de trabalho acerca das contratações da Cobra, por questões de economia processual e em obediência à preocupação aduzida pelo representante do *Parquet* especializado quando de sua manifestação naqueles autos.

## V

48. Por derradeiro, em relação ao encaminhamento da Sefti para que sejam julgadas regulares com ressalva as contas de oito dos gestores que não foram ouvidos em audiência, ao percorrer os autos não vislumbro justificativa para a manutenção de tal restrição, motivo pelo qual firmo posicionamento pela regularidade de suas contas, dando-lhes quitação plena.

49. Ademais, quanto às propostas de determinação, recomendação e ciência formuladas pela unidade instrutiva em sua manifestação anterior, considereei pertinente, naquela fase processual, a adoção preliminar das audiências, restando agora a avaliação da viabilidade de tais sugestões da Sefti.

50. Acolho integralmente as conclusões e alterações sugeridas pela unidade instrutiva e pelo Ministério Público junto a este Tribunal, com destaque para a supressão da proposta de ciência à unidade jurisdicionada 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”.

51. Sabe-se que a questão do enquadramento de funções no rol das atividades-fim das empresas estatais em geral é assunto controverso e muito debatido no âmbito desta Corte, a exemplo do Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário, motivo pelo qual a Sefti optou por não manter a deliberação, decisão à qual acedo.



52. Quanto às demais deliberações sugeridas, entendo que possam ser mantidas em sua totalidade.

53. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de agosto de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator