**TC 031.365/2015-9**
**Apenso:** TC 028.246/2013-6 (Representação)

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Ministério das Cidades

**Responsáveis:** Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53), Renato Stoppa Cândido (CPF 227.209.521-68), Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20), Alexandre Cordeiro Macedo (CPF 635.707.771-20), André Leandro Magalhaes (CPF 468.503.170-91), Fabio Almeida Monteiro (CPF 095.690.063-15), Antonio Barreto de Oliveira (CPF 025.927.705-34), Sidney Liszt Costa Rodrigues (CPF 645.652.114-91) e Danilo César Ribeiro da Silva Lima (CPF 579.122.891-00)

**Advogados/Procurador:** Lucas Barreto Rezende Seabra (OAB/BA 34.099) e outro, por Antônio Barreto de Oliveira (peça 54 e 160, p. 15), Gilberto Garcia Gomes (OAB/DF 8849) e outros, por Magda Oliveira de Myron Cardoso (peça 56) e Cenyara Saraiva Sena (OAB/DF 40.779), por Alexandre Cordeiro Macedo (peça 253)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial originária do TC 028.246/2013-6, que tratou de representação formulada por esta Unidade Técnica, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Cidades, relacionadas à locação de computadores do tipo "servidor" para a rede informatizada do órgão.

## HISTÓRICO

2. No âmbito do TC 028.246/2013-6, foram apontadas, em síntese, pela Selog, as seguintes irregularidades:

a) locação de equipamentos de informática em detrimento da aquisição, que compunham a rede de computadores do órgão, sem a demonstração de forma inequívoca da vantajosidade da adoção dessa opção, por meio de sucessivos contratos de locação de equipamentos para o Centro de Processamento de Dados (CPD) do Ministério das Cidades, celebrados com a empresa Microcity Computadores e Sistemas Ltda., desde o ano de 2009, tendo ocorrido também, pagamentos à empresa mediante reconhecimento de dívida nesse período (sem cobertura contratual); e

b) falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos públicos no que se refere à adoção das providências necessárias para a realização de aquisições de equipamentos de informática, que levaram a caracterizar a emergencialidade das diversas contratações (adesões a ata de registro de preços (ARP), prorrogações, contratações emergenciais) para o aluguel dos equipamentos.

3. Em instrução da Selog no âmbito do aludido processo (cópia na peça 1), concluiu-se pela existência dos pressupostos para instauração de tomada de contas especial (comprovação de ocorrência de dano e identificação dos responsáveis), razão pela qual foi proposta a conversão dos autos em TCE, promovendo-se a citação dos responsáveis pelo débito no valor histórico de R$ 9.739.113,91, referente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

à diferença entre os valores advindos da opção adotada pelo Ministério para suprir as necessidades do CPD, por meio da locação dos equipamentos, e a opção de aquisição desses, referindo-se os cálculos apenas aos itens para os quais foram encontrados parâmetros de preços de aquisição à época do primeiro contrato de locação (servidor, *rack* e *chassi*) - peça 1, p. 19.

4. Além disso, foi proposta a audiência dos gestores responsáveis pela locação do item "tape libraymls.2023", sem comprovação da vantagem em relação à aquisição, bem como dos gestores da Coordenação Geral de Modernização e Tecnologia da Informação (CGMI) pela falta de planejamento, má gestão ou desídia devido à não adoção das providências necessárias para a realização de aquisições de equipamentos de informática, o que resultou na segunda prorrogação do contrato 12/2009 e na celebração dos contratos emergenciais 6/2012, 12/2012 e 13/2013 (peça 1, p. 19-20).

5. Divergindo, em parte, da proposta contida na instrução à peça 90 do TC 028.246/2013-6 (cópia na peça 1 destes autos), a titular da 2ª Diretoria Técnica, com a anuência do Secretário da Selog, sugeriu alterações no encaminhamento final das citações e audiências (peça 91 e 92 do TC 028.246/2013-6) – peça 2 destes autos.

6. Mediante o Acórdão 1.706/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.609/2015-TCU-Plenário (cópia na peça 5), o Tribunal decidiu converter o TC 028.246/2013-6 em tomada de contas especial, autorizando a realização das citações e audiências propostas na peça 91 daqueles autos.

7. As citações e as audiências, objeto da presente TCE, foram efetivadas por meio dos ofícios constantes das peças 7 a 9 e 13 a 18.

8. Preliminarmente à análise das respostas às citações e às audiências promovidas pela Selog, foi proposta, na instrução à peça 257, diligência à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades solicitando cópia integral do processo administrativo disciplinar instaurado em decorrência de recomendação da Consultoria Jurídica do Ministério, por meio do Parecer CONJUR/MCIDADES 250/2012, de 28/5/2012 (processo 80000.014491/2012-57), cuja comissão foi constituída através da Portaria/GM 416, de 5/9/2013, além de cópias de eventuais outros processos de apuração de responsabilidades relacionadas à locação de equipamentos de informática.

9. Além disso, foi solicitada à Controladoria-Geral da União, atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), cópia integral de auditorias realizadas por aquela entidade com vistas a apurar possíveis irregularidades no Contrato 12/2009 e suas prorrogações, bem como nos contratos emergenciais firmados com a empresa Microcity.

10. As diligências foram promovidas por meio dos Ofícios 1578 e 1579/2016-TCU/Selog (peças 260 e 261). Em resposta foram encaminhados os documentos constantes das peças 264 a 270, 272 e 274 a 276.

11. Para melhor localização das peças nos autos e verificação da tempestividade do atendimento aos ofícios de citação e audiência da Selog, elaborou-se o quadro abaixo com as seguintes informações: responsáveis e CPF's, ofícios encaminhados, prazo de apresentação das respostas, razões de justificativa e/ou alegações de defesa apresentadas e itens em que ocorreu a análise.

| RESPONSÁVEIS | OFÍCIOS SELOG/CIÊNCIA | PRAZO/DEFESA | ANÁLISE |
|---|---|---|---|
| Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20) | Ofício de Citação e Audiência 49/2016-TCU-Selog, de 13/1/2016 (peça 9)<br>Data da ciência: 19/1/2016 (peça 12) | Término do prazo: 3/2/2016<br>Data da apresentação: 1º/2/2016<br>Documento: peças 24 a 30 | Itens 21 a 108.3 desta instrução |
| Renato Stoppa Cândido (CPF 227.209.521-68) | Ofício de Citação e Audiência 50/2016-TCU/Selog, de 13/1/2016 (peça 8)<br>Data da ciência: 19/1/2016 (peça 10) | Término do prazo: 3/2/2016<br>Data da apresentação: 3/2/2016 | |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Documentação: peça 32 e 37 a 45 | |
| Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53) | Ofício de Citação e Audiência 51/2016-TCU/Selog, de 13/1/2016 (peça 7)<br>Data da ciência: 19/1/2016 (peça 11)<br>Pedido de prorrogação de prazo em 11/2/2016 por mais 15 dias (peça 55)<br>Deferimento do pedido de prorrogação de prazo: peça 250 e 251 | Término de prazo: 18/2/2016<br>Data da apresentação: 19/5/2016<br>Documentação: peça 256 | |
| Alexandre Cordeiro Macedo (CPF 635.707.771-20) | Ofício de Audiência 69/2016-TCU/Selog, de 19/1/2016 (peça 13)<br>Novo Ofício 254/2016-TCU/Selog, de 15/2/2016 (peça 60)<br>Data da ciência: 17/2/2016 (peça 63)<br>Pedido de prorrogação de prazo em 1º/3/2016 por mais 15d (peça 127)<br>Perda de objeto da prorrogação de prazo (peça 250) | Término do prazo: 18/3/2016<br>Data da apresentação: 18/3/2014<br>Documentação: peças 194 a 248 | Itens 111 a 123 desta instrução |
| Danilo César Ribeiro da Silva Lima (CPF 579.122.891-00) | Ofício de Audiência 70/2016-TCU-Selog, de 19/1/2016 (peça 18)<br>Data da ciência: 28/1/2016 (peça 21)<br>Pedido de prorrogação de prazo em 5/2/2016 por mais 15d (peça 46)<br>Deferimento de prorrogação de prazo (peça 49 e 61) | Término de prazo: 29/2/2016<br>Data da apresentação: 29/2/2016<br>Documentação: peça 70 | Itens 127 a 145 desta instrução |
| Sidney Liszt Costa Rodrigues (CPF 645.652.114-91) | Ofício de Audiência 71/2016-TCU-Selog, de 19/1/2016 (peça 17)<br>Data da ciência: 11/2/2016 (peça 48)<br>Pedido de prorrogação de prazo por mais 15d, em 26/2/2016: peça 67<br>Perda de objeto da prorrogação de prazo (peça 250) | Término de prazo: 14/3/2016<br>Data da apresentação: 14/3/2016<br>Documentação: peça 192 | Itens 175 a 188 desta instrução |
| Antonio Barreto de Oliveira (CPF 025.927.705-34) | Ofício de Audiência 72/2016-TCU-Selog, de 19/1/2016 (peça 16)<br>Data da ciência: 29/1/2016 (peça 33)<br>Pedido de prorrogação de prazo por mais 15d (peça 53)<br>Perda do objeto da prorrogação do prazo (peça 250) | Término de prazo: 1º/3/2016<br>Data da apresentação: 2/3/2016<br>Documentação: peça 160 a 190 | Itens 192 a 207 desta instrução |
| Fabio Almeida Monteiro (CPF 095.690.063-15) | Ofício de Audiência 73/2016-TCU/Selog, de 19/1/2016 (peça 15)<br>Data da ciência: 28/1/2016 (peça 22)<br>Pedido de prorrogação de prazo por mais 15d: peça 34<br>Deferimento de prorrogação de prazo: peça 49 e 59 | Término de prazo: 29/2/2016<br>Data da apresentação: 26/2/2016<br>Documentação: peça 71 a 126 | Itens 210 a 232 desta instrução |
| André Leandro Magalhaes (CPF 468.503.170-91) | Ofício de Audiência 81/2016-TCU/Selog, de 19/1/2016 (peça 14)<br>Data da ciência: 29/1/2016 (peça 23)<br>Pedido de prorrogação de prazo em 5/2/2016 por mais 15d (peça 35 e 47)<br>Deferimento de prorrogação de prazo: peça 49 e 58 | Término de prazo: 1º/3/2016<br>Data da apresentação: 1º/3/2016<br>Documentação: peça 128 a 159 | Itens 147 a 172 desta instrução |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

## EXAME TÉCNICO

12. Regularmente citados e ouvidos, os responsáveis apresentaram alegações de defesa e razões de justificativa no prazo estipulado, a exceção da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, conforme demonstrado no quadro acima, sem prejuízo de que sua defesa seja recebida pelo TCU.

13. Quanto aos pedidos de prorrogação de prazo formulados pelos Srs. Antonio Barreto de Oliveira, Sidney Liszt Costa Rodrigues e Alexandre Cordeiro Macedo, segundo análise da Assessoria da Selog, houve perda do objeto, devido à apresentação das suas respectivas justificativas antes da análise do pleito (peça 250). De qualquer forma, tendo em vista os princípios do formalismo moderado e da verdade material, entende-se que podem ser aceitos os documentos apresentados pelos responsáveis mencionados para fins de análise.

14. Cumpre informar que a Sra. Magda Oliveira requereu, ainda, que as futuras publicações e intimações sejam feitas, em nome do advogado Gilberto Garcia Gomes (OAB/DF 8849), com escritório profissional na SAS Q. 05, Bl. K, Edifício OK Office Tower, Sala 712 a 715, CEP 70.070-050, Brasília-DF (peça 57, p. 1).

15. Vale destacar que no período de 2008 a 2014, o Ministério das Cidades autuou diversos processos referentes à locação/aquisição de servidores de Tecnologia da Informação (TI), a saber: 80000.017525/2008-89 (peças 26 a 30 e 37 a 40), 80000.026385/2008-30 (peças 24, p. 20-359, 25, 41 e 42), 80000.050339/2010-76 (peças 43 a 45), 80000.036697/2011-57 (peça 160, p 16-183, 161, 162, 163 e 164, p. 1-87), 80000.024413/2012-61, 80000.014491/2012-57 (peça 101 a 104), 80000.010912/2012-71 (peças 27 a 76 do TC 028.246/2013-6), 80000.01258/2012-12, 80000.049663/2012-11 (peças 120 e 121), 80000.018399/2012-66 (peça 70, p. 32-35) e 80000.046148/2013-52.

16. As alegações de defesa serão analisadas em conjunto, tendo em vista a similaridade dos argumentos apresentados. Logo após, serão examinadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, de forma individualizada.

### I - Alegações de defesa

**I.1 - Objeto da Citação:** possíveis irregularidades ocorridas no Ministério das Cidades, relacionadas à locação de computadores do tipo "servidor" para a rede informatizada do órgão.

**I.2. - Responsáveis solidários**: Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53), Renato Stoppa Candido (CPF 227.209.521-68) e Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20).

**I.3 - Valores históricos dos débitos**: peça 91, p. 7-8

**I.4 - Conduta dos agentes**:

I.4.1 – Responsável: Sr. Eduardo Costa Lima Silva (Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação): ter dado causa, na condição de responsável pela requisição, às locações de equipamentos de informática com a empresa Microcity Computadores e Sistemas Ltda. no âmbito do contrato 12/2009, com sua primeira prorrogação, em vez de suas aquisições, de forma sabidamente antieconômica, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008, em afronta à assente jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009- 2C, relatores Ministros Marco Bemquerer, Marcos Vilaça, Augusto Sherman, Ubiratan Aguiar, Raimundo Carreiro, Marcos Bemquerer, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Guilherme Palmeira, André de Carvalho, respectivamente), e, ainda, em razão de delongas injustificadas na elaboração de termo de referência definitivo para realização das aquisições, após o Parecer Conjur 744/2010.

I.4.1.1 - Argumentos (peças 24 a 30):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

17. O responsável, em síntese, apresentou as seguintes alegações (peça 24, p. 1-21):

a) o processo 80000.026385/2008-30 (licitação para aquisição dos equipamentos) não foi apreciado quando da apuração dos fatos que redundou na presente TCE, o que poderia ter levado ao arquivamento da representação (TC 028.246/2013-6) que a originou, razão pela qual os atos praticados devem ser nulos, porém, nos termos do art. 171 do RI/TCU se a decisão for favorável ao representado, a nulidade não precisará ser declarada (peça 24, p. 4);

b) não foi considerada, no âmbito do TCU, a relação de causalidade entre os atos praticados e os supostos danos ao erário, à luz da exata dimensão da esfera de responsabilidade do representado, visto que para penalizar o agente pela suposta escolha de modalidade de prestação de serviços, há que ser demonstrada: a) a ocorrência de prejuízo; e b) a responsabilidade pela escolha da modalidade licitatória, determinação do preço e, ainda, pela escolha da empresa locadora (peça 24, p. 5 e 8);

c) não encontra o modelo de contratação, mediante locação, nenhum óbice legal, sendo que em muitas vezes essa forma de contratação pode se mostrar mais econômica e vantajosa (peça 24, p. 8);

d) conquanto os atos do representado tenham se limitado a sugerir na Nota Técnica 43/2008 a locação dos equipamentos, após ver "esgotados por questões legais ou por falta de recursos financeiros para investimento" a alternativa à aquisição, o processo de licitação foi instaurado e desenvolvido pelo órgão, não havendo nenhuma relação de causalidade entre qualquer ato de gestão praticado com os alegados prejuízos ao erário (peça 24, p. 8);

e) por meio do Parecer CONJUR/MCIDADES 260/2009, o jurídico opinou pela possibilidade em tese da contratação mediante locação, desde que fosse demonstrada a vantagem econômica exigida pelo art. 8º do Decreto 3.931/2001, devendo ser renovada a pesquisa de mercado, caso o contrato fosse firmado (peça 24, p. 9);

f) não se encontrava dentro do espectro de sua responsabilidade demonstrar a vantagem econômica da contratação ou tampouco se pronunciar sobre o preço, o que sempre foi função exclusiva da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG), mais precisamente pela Coordenação de Licitação (COLIC), unidade operacional da CGLOG do Ministério (peça 24, p. 9 e 11);

g) a contratação em tela decorreu de adesão à ata de registro de preço do Ministério da Defesa, não sendo, na ocasião, objeto de questionamento pela consultoria jurídica de ambos os Ministérios a continuidade do processo de locação, em razão da antieconomicidade, tampouco a COLIC do Ministério das Cidades advertiu a CGMI quanto a esse fato (peça 24, p. 9);

h) sua responsabilidade limitou-se a "sugerir" a locação ou a iniciar o procedimento, após ver frustrada a possibilidade de aquisição e dentro de um contexto de mudança física da sede do Ministério das Cidades e da ampliação dos serviços do CPD, ou seja, não exerceu função decisória da escolha do tipo licitatório (peça 24, p. 10);

i) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de que o parecer jurídico não seria ato administrativo e a responsabilidade estaria adstrita às situações de erro grave, inescusável, ou de ação ou omissão praticada com culpa, ou seja, o parecer constitui uma "opinião não vinculante", ao tempo que o administrador não está a ele vinculado para decidir, salvo as exceções de evidente má-fé (peça 24, p. 10);

j) nunca geriu orçamento ou teve, entre suas funções, a determinação da forma de contratação (aquisição/locação) ou de liberação de recursos (peça 24, p. 11);

k) por sua iniciativa, sempre calcada na necessidade do órgão (Memorando 14.293, Nota Técnica 36/2008 e termo de referência dirigidos à CGRL), restou solicitada a abertura de procedimento licitatório voltado à aquisição de servidores para a rede computacional do Ministério (peça 24, p. 12);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

l) à Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMI) cabe zelar pela segurança, continuidade, qualidade e operação dos serviços de tecnologia da informação oferecidos ao setor público, tendo em conta a missão do Ministério das Cidades na definição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em conjunto com os demais entes federativos como munícipios e estados, além da participação da sociedade civil (peça 24, p. 12);

m) foi informado em 2008 acerca de dois fatos que ocorreriam em 2009, quais sejam: 1º) término do contrato de prestação de serviços para o CPD do Ministério com a empresa Cincorp; e 2º) mudança física de todo o Ministério e demais órgãos de sua estrutura administrativa, como o Denatran (Departamento Nacional de Trânsito), PAS-BIS e PMSS, da Esplanada dos Ministérios para o Setor de Autarquias Sul, envolvendo o deslocamento de mais de 1.100 funcionários e servidores públicos com seus equipamentos computacionais, além da migração de todos os *softwares* e banco de dados para as novas máquinas (peça 24, p. 12);

n) como coordenador, convocou a equipe técnica da CGMI para iniciar as especificações de todos os equipamentos com vistas à composição do novo CPD, como também a elaboração do termo de referência para a aquisição;

o) o processo 80000.026385/2008-30 (licitação para aquisição dos equipamentos) tramitou normalmente, com todas as pesquisas de fornecedores e demais tramites burocráticos, além da elaboração do mapa comparativo de preços, cuja proposta vencedora importou no montante de R$ 3.535.779,73, conforme consta no Despacho 301/2009/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 25/9/2009 (peça 24, p. 13);

p) considerando a sua experiência no serviço público e com o propósito de evitar qualquer possibilidade de paralisação dos programas de governo (saneamento básico, habitação popular, mobilidade e transporte urbano), solicitou, concomitantemente, a abertura do processo 80000.017525/2008-89 (locação dos equipamentos), objeto de análise do TCU (peça 24, p. 14);

q) o Ministério não adquiriu os servidores por falta de recursos financeiros, conforme Nota Técnica 3/2009, da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças, inclusive foi solicitado ao Denatran, na condição de co-usuário do sistema, que verificasse a disponibilidade orçamentária e colaborasse financeiramente (peça 24, p. 14-15);

r) o Denatran, por sua vez, iria contribuir nos termos da solicitação do Ministério, porém propôs retificação da declaração de disponibilidade, o que, ante a insuficiência de recursos, levou à sugestão da renovação do contrato de locação com a empresa Cincorp, dada a urgência da mudança do Ministério das Cidades e a ampliação dos serviços do CPD, sendo que o órgão, contudo, firmou o contrato 12/2009 com a empresa Microcity (peça 24, p. 15);

s) os atos praticados pelo responsável devem ser analisados à luz da boa-fé (subjetiva e objetiva), uma vez que guardava a certeza da regularidade da situação e sua conformidade com à Lei 8.666/1993, devendo na hipótese eventual de débito, a exclusão dos juros de mora do montante (peça 24, p. 16-18);

t) é sabido que a locação, principalmente pelos custos de manutenção, é em média 20% mais onerosa quando comparada ao preço da aquisição, porém, ante as situações de ausência de recursos orçamentários, da urgência da transferência física da sede do Ministério e da necessidade de serem mantidos os complexos e essenciais serviços públicos, a única opção viável, efetiva e possível foi a locação, não obstante sua pretensa antieconomicidade (peça 24, p. 17-18);

u) cabe a esta Corte demonstrar matematicamente, em quadro comparativo, que a locação levada a efeito se revelou mais dispendiosa que uma eventual aquisição, ou seja, analisar o binômio custo/benefício dentro das características de cada um dos contratos e considerando, sempre de forma objetiva, os custos diretos e indiretos, como, por exemplo, o tempo de licitação, os eventuais recursos, a indisponibilidade orçamentária, a urgência do ato administrativo, a inclusão ou não dos serviços de manutenção e de atualização dos maquinários e *softwares,* os treinamentos dos agentes públicos, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

obsolescência acelerada dos produtos, enfim, toda a complexa gama de vantagens e desvantagens existentes entre a aquisição e a locação, para que seja possível se chegar a um valor líquido e certo (peça 24, p. 19);

v) não deve o responsável ser impelido ao pagamento de valores constituídos e arrimados em suposições matemáticas incertas, notadamente se considerados os valores imputados, devendo o Tribunal verificar os fatos objetivos e subjetivos que norteiam os presentes autos, de modo a aplicar uma medida justa e legal (peça 24, p. 19).

I.4.2 – Responsável: Sr. Renato Stoppa Cândido (Coordenador-Geral de Recursos Logísticos): ter aprovado o termo de referência e o contrato de locação 12/2009, com sua primeira prorrogação, sem questionar a opção adotada de alugar os equipamentos em vez de suas aquisições, limitando-se a aprovar pesquisas de mercado referentes a contratos de locação, o que comprometeu a avaliação da economicidade da contratação, mesmo diante da afirmação de que não se tratava da melhor opção para a Administração, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008 e em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009-2C).

I.4.2.1 - Argumentos (peças 32, 37 a 45)

18. O responsável, em suma, apresentou a seguinte defesa (peça 32):

a) o processo de aquisição tramitou normalmente até que, quando da solicitação da Certificação de Disponibilidade Orçamentária (CDO), para fazer face à adesão às Atas de Registro de Preços, resultantes dos Pregões Eletrônicos 61/2008, do Ministério da Justiça e 87/2008, do Tribunal Regional da 1ª Região, foi informado, por meio da Nota Técnica 30/2009 – COORC/CGOF/SPOA/SE/MCIDADES, de 25/2/2009, da inexistência de saldo na rubrica de investimento suficiente para atender ao pleito (peça 32, p. 1);

b) não restou alternativa à Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMI), a não ser a locação dos equipamentos pretendidos para compor o CPD do Ministério, uma vez que para as despesas de custeio havia disponibilidade suficiente (peça 32, p. 1-2);

c) a aprovação do termo de referência final do processo 80000.017525/2008, apesar de estar digitalizado em seu nome, foi assinado pelo Coordenador-Geral de Recursos Logístico Substituto – CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES (peça 32, p. 2);

d) a primeira prorrogação do contrato de locação 12/2009 se deu em consonância com a recomendação da Consultoria Jurídica no Parecer CONJUR/Mcidades 744/2010, qual seja, que deveria ser apenas pelo período estritamente necessário para a conclusão de um novo procedimento licitatório (peça 32, p. 2);

e) o primeiro termo aditivo foi encaminhado à SPOA pelo Coordenador-Geral de Recursos Logístico Substituto, mediante o Despacho 694/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 24/9/2010 (peça 32, p. 2);

f) por meio do Memorando 12.044/CGLOG/SPOA/SE/MCidades, datado de 20/10/2010 (peça 32, p. 41), foi encaminhada cópia do Parecer Conjur 744/2010, apontando algumas diligências e recomendando a instauração de procedimento administrativo em relação ao gestor do contrato 12/2009 (peça 32, p. 2), sendo a sua última participação no processo, tendo em vista que no dia 18/2/2011 foi exonerado da função de Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Pasta (peça 32, p. 3);

g) independentemente de quem tenha aprovado o termo de referência e celebrado o contrato de locação 12/2009, com sua primeira prorrogação, não cabe responsabilização, uma vez que as ações nos processos foram de acordo com a legislação e aprovação da Consultoria Jurídica do Ministério (peça 32, p. 3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

I.4.3 - Responsável: Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso (Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão): por ser responsável pela supervisão da CGLOG e CGMI e, ainda, por ser representante do Ministério das Cidades na assinatura do contrato 12/2009 e de sua primeira prorrogação, tendo, portanto, aprovado a locação dos equipamentos, mesmo diante da afirmação de que não se tratava da melhor opção para a Administração, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008 e em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009-2C). Atrai, também, a responsabilidade por representar instância diretamente envolvida na governança de Tecnologia da Informação no Ministério das Cidades, cujos problemas contribuíram para que um contrato de aquisição dos equipamentos não se concretizasse em tempo considerado razoável, o que prolongou as contratações antieconômicas.

I.4.3.1 - Argumentos (peça 256)

19. Iniciou a responsável informando as dificuldades enfrentadas na gestão de um novo Ministério (criado em 28/5/2003), em relação as suas múltiplas atividades e ao pessoal. Além disso, discorreu sobre a competência da SPOA, na qual ocupava o cargo comissionado (peça 256, p. 1-2).

20. Em seguida, a responsável apresentou as seguintes alegações:

a) não se vislumbra qualquer ato da subsecretária doloso capaz de levá-la a indenizar o erário por dano que não causou (peça 256, p. 6);

b) aplica-se o posicionamento doutrinário de que na ocorrência de falha estrutural – a irregularidade decorreu das condições estruturais do órgão (criação do Ministério em 2003, competências da Pasta, impondo interação com grande quantidade de órgãos e entidades e conclusão dos processos de admissão de pessoal apenas no início de 2006) - é comprovadamente invencível pela ação do agente, não se podendo exigir que este tivesse outro comportamento (peça 256, p. 7);

c) além de responsável pela SPOA, presidia dois conselhos ficais de empresas vinculadas ao Ministérios (Empresas Trensurb - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre e CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos), com previsão regimental de reuniões mensais em diferentes Unidades da Federação, e, ainda, uma série de encargos de abrangência nacional, o que inviabilizava o acompanhamento e a supervisão minuciosa de todo o processo de contratação (desde a operacionalização do procedimento licitatório até a efetiva execução contratual), atividade essa afeta ao Coordenador-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG), ordenador de despesas (peça 256, p. 7 e 10);

d) não cabe ao subsecretário atuar diretamente na operacionalização dos procedimentos licitatórios, acompanhamento e fiscalização da execução de todos os contratos administrativos firmados, já que existe uma estrutura administrativa criada, exercida por setores técnicos específicos, gestores responsáveis e pelo ordenador de despesas;

e) somente nos atos que justifiquem sua atuação direta ou em situações em que se evidenciem indícios de má-fé de agentes subordinados, situação essa não identificada à época, quer por percepção própria, quer por alerta de qualquer outro órgão do Ministério das Cidades, inclusive o Controle Interno (peça 256, p. 8);

f) a competência para avaliação e críticas, com fins de glosar a compra de equipamentos, é do gestor do contrato, sendo que os processos de pagamentos não tramitavam pela SPOA, mas pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças, ou seja, não era obrigação da Subsecretaria, mesmo solidária, a validação dos pagamentos de cada processo a partir da conferência de itens contratados ao longo do período de vigência (peça 256, p. 9); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

g) a sua atuação foi de boa-fé, sendo que a assinatura dos documentos se deu na confiança naqueles nomeados para atuarem e subsidiarem as decisões, cabendo às demais áreas do Ministério a realização dos atos sob sua responsabilidade, isto é, agentes públicos diversos atuaram para identificação de necessidades, contratação, fiscalização, execução, atesto e pagamento dos serviços prestados, cada um com suas incumbências legais (peça 256, p. 9-10).

**I.5. Análise:**

21. O ponto fulcral objeto das citações ora em exame refere-se à locação de equipamentos de informática em detrimento da aquisição, sem a devida demonstração da vantajosidade dessa opção.

22. A forma de contratação questionada teve início com o contrato 12/2009, firmado em 19/5/2009 (processo 80000.017525/2008-89), decorrente de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP), resultante do Pregão Eletrônico 9/2008 do Centro Integrado de Telemática do Exército (Citex), tendo sido vencedora do certame, à época, a empresa Microcity Computadores e Sistemas Ltda. – peça 10, p. 51-61 do TC 028.246/2013-6.

23. A seguir, para melhor compreensão, serão relatados os principais fatos relacionados aos processos de locação e aquisição para comporem o CPD do Ministério.

Processo 80000.017525/2008-89 - Locação de servidores para a rede computacional do Ministério (peças 26 a 30)

24. Inicialmente, cabe consignar que o contrato anterior de locação foi o de número 24/2006, firmado com a empresa Cincorp Comércio Internacional e Informática S/A (CNPJ 59.773.416/0001-95).

25. Em 12/8/2008, o Coordenador de Rede, Sr. Allan Ichikawa Rodrigues Froes, informou ao Coordenador-Geral de Recursos Logísticos a necessidade urgente de contratação de empresa de locação dos equipamentos para o CPD, para dar continuidade aos serviços de rede corporativa do MCidades. Para tanto, apresentou o termo de referência (peça 26, p. 2-30).

26. Foram solicitadas, em agosto de 2008, a diversas empresas do ramo a cotação de preços. Além disso, foram requeridas junto a órgãos públicos informações acerca da existência de registro de preço ou contrato com mesmo objeto, cujo teor consta da peça 26, p. 31-32 e 35-63, sendo obtidas algumas respostas no sentido de não possuírem contratos da espécie.

27. Em paralelo, o contrato 24/2006, firmado entre o Ministério das Cidades e a empresa Cincorp Comércio, foi renovado com vigência de 31/8/2008 a 30/8/2009, consoante comunicação do Coordenador de Licitação e Contratos à Coordenação-Geral de Modernização e Informática, datada de 29/8/2008 (peça 26, p. 64).

28. A requisição da nova locação foi elaborada pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática, por meio da Nota Técnica 26/2008, de 10/9/2008 (peça 26, p. 65-68). Nesse documento, o então Coordenador deixou assente a opinião de que "tecnicamente, a aquisição desse tipo de equipamento seria mais adequada, tendo em vista que, ao final do contrato de aluguel, esta CGMI deveria realizar novamente todo processo de migração dos sistemas existentes".

29. O termo de referência da licitação, anexado à nota técnica mencionada, em seu objeto, tratava expressamente de locação de servidores para a rede computacional do Ministério das Cidades, sem, todavia, justificar a decisão por não adquirir os equipamentos. O documento foi elaborado pelo Coordenador de Redes, referendado pelo Coordenador-Geral da CGMI e aprovado pelo Coordenador-Geral de Recursos Logísticos (peça 26, p. 97).

30. Ainda por meio da Nota Técnica 26/2008, de 10/9/2008, a CGMI asseverou que o término do contrato vigente de locação estava previsto para fevereiro de 2009, que os serviços prestados pela CGMI não poderiam, em hipótese alguma, sofrer solução de continuidade e que, após a instalação da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

infraestrutura elétrica e lógica do novo CPD, haveria a necessidade de se manter em funcionamento o CPD antigo para que a equipe técnica pudesse realizar a migração dos sistemas gerenciais e do banco de dados, atividades que demandariam aproximadamente três meses, razão pela qual solicitou celeridade ao encaminhamento da contratação.

31. Conforme informado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, devido à sugestão apresentada por uma empresa fornecedora de equipamentos de rede e com a finalidade de promover maior concorrência na formação de preços para a locação de servidores, foi elaborado novo termo de referência (peça 26, p. 116-144).

32. Constam dos autos as propostas para locação das empresas Microcity Computadores e Sistemas Ltda. (peça 27, p. 170-172), Núcleo Informática Comércio e Serviços Ltda., datada de 13/4/2009 (peça 27, p. 173-176), Connect System Consulting, de abril/2009 (peça 27, p. 177-181) e América Tecnologia - peça 27, p. 182-185 (sem data). O mapa comparativo de preços, para fins de verificação da vantajosidade da locação, está inserto na peça 27, p. 186.

33. Do exame da documentação acostada, nota-se que há divergência entre o disposto na Nota Técnica 26/2008 CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 10/9/2008 (peça 26, p. 65-68) e o Despacho 393/2008/COLIC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 29/9/2008 (peça 26, p. 64), quanto ao término do contrato 24/2006, pois naquele documento informa-se que seria em fevereiro/2009 e neste último em 30/8/2009. Tal fato levanta dúvidas se a CGMI sabia quando de fato findaria o contrato. Além disso, considerando que o contrato com a Cincorp vigorava desde 2006, restou configurado que havia tempo hábil para a realização de um certame.

34. No entanto, após várias análises, decidiu-se por aderir à Ata de Registro de Preço resultante do Pregão 9/2008, do Centro Integrado de Telemática do Exército – Citex. Assim, foi firmado o contrato 12/2009, com a empresa Microcity Computadores e Sistemas Ltda. em 19/5/2009 (peça 28, p. 51-61), no valor total de R$ 2.913.225,48, com vigência de 19/6/2009 a 18/6/2010 (DOU de 25/5/2009). Posteriormente, foi publicada retificação da data de vigência que passou a ser de 25/9/2009 a 24/9/2010 (DOU de 3/5/2010).

35. Pelo que se constata da leitura dos autos, houve problemas na entrega dos equipamentos locados. Entretanto, diante da possibilidade de aplicação de penalidade, a empresa Microcity informou que os equipamentos da Cincorp permaneceriam no Ministério até 2/11/2009 por sua conta e solicitou que fossem relevadas as multas por atraso (peça 28, p. 108).

36. Por meio do Memorando 5437 COLIC/CGCPG/SPOA/SE/MCIDADES, de 7/4/2010, a Coordenação de Licitações e Contratos informou ao gestor do contrato 12/2009 a proximidade do término do ajuste em 18/6/2010 e solicitou a manifestação quanto à renovação (peça 28, p. 112), cujo pronunciamento foi favorável à prorrogação (peça 28, p. 113).

37. Após as pesquisas de preços junto a órgãos públicos e a empresas do ramo com vistas à locação dos equipamentos (peça 28, p. 227-305), foi elaborado o mapa comparativo (cópia ilegível – peça 28, p. 306). A Coordenação de Licitações e Contratos manifestou-se também favorável à celebração do 1º termo aditivo (peça 28, p. 315-317).

38. O Jurídico, por meio do Parecer 650/2010 (peça 28, p. 319-328), questionou alguns tópicos conflitantes, em especial no tocante ao prazo de vigência do contrato 12/2009 (a minuta do termo indicou o dia 25/9/2010 e o processo 80000.017525/2008-89 apresentou outras datas) e do quantitativo que seria acrescentado, uma vez que se tratava de contratação decorrente de adesão à ata de registro de preço e recomendou que fossem esclarecidos os apontamentos.

39. Mediante o Parecer 744/2010-CONJUR-MCIDADES, de 22/9/2010, o Jurídico se manifestou favorável à prorrogação do contrato, em caráter excepcional, apenas para preservar a continuidade dos programas desenvolvidos pelo Ministério. Além disso, questionou a falta de clareza da vigência contratual e o fato do contrato não corresponder à minuta proposta na ARP e não ter sido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

submetido ao crivo daquele setor. Ademais, recomendou à apuração da responsabilidade pela alteração da minuta contida na ata de registro de preço e aprovada pela Consultoria Jurídica (peça 28, p. 346-354).

40. O Coordenador da CGMI à época, Sr. Eduardo Costa Lima Silva, em 23/9/2010, em atenção ao item 38 do mencionado parecer, estimou em 395 dias o prazo para finalizar um processo completo de aquisição ou locação de um novo CPD para o Ministério (peça 28, p. 359).

41. O 1º termo aditivo ao contrato 12/2009 foi firmado em 24/9/2010, prorrogando o prazo por mais 12 meses (de 25/9/2010 a 25/9/2011) ou até que se concluísse a licitação em andamento no processo 80000.050339/2010-76 (autuado em 27/10/2010, por força de recomendação contida no Despacho Conjur/Mcidades 744/2010, de 22/9/2010) para aquisição dos equipamentos (peça 28, p. 400-401).

42. Em 13/6/2011, em virtude da proximidade do término da nova vigência contratual, o gestor do contrato, Sr. Allan Ichikawa Rodrigues Fróes, encaminhou o memorando 6166/2011/CGTI/CGMI/SPOA/SE/MICIDADES, alertando ao CGMI, Sr. Danilo César Ribeiro da Silva Lima, quanto à necessidade de agilizar o procedimento licitatório para substituir os equipamentos, uma vez que as medidas realizadas com vistas à continuação dos serviços não vinham surtindo efeito (peça 29, p. 162-163).

43. Em 22/6/2011, o CGMI, Sr. Danilo Cesar Ribeiro da Silva, em atenção ao Memorando 6.345/2011/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 16/6/2011 (peça 29, p. 165), informou que já havia adotado todos os procedimentos necessários para a realização da nova contratação e solicitou que fosse renovado por mais seis meses o contrato 12/2009 ou até que se realizassem todos os procedimentos para a contratação (peça 29, p. 9 e 165). Nessa mesma data, o processo para aquisição dos equipamentos 80000.050339/2010-76 foi encaminhado à COLIC (peça 45, p. 157).

44. Desse modo, foram feitas novas consultas de preços (peça 29, p. 14-147). Segundo informado, a fim de comparar os valores praticados, foram realizadas pesquisas junto a órgãos públicos, porém apenas três órgãos enviaram contratos com objetos distintos do contrato 12/2009 e treze informaram que não possuíam contrato em vigor com aquele objeto (peça 29, p. 174).

45. Após historiar os fatos e as medidas por ela adotadas, a Coordenação de Licitações e Contratos enviou a minuta do 2º termo aditivo ao contrato 12/2011 para conhecimento da SPOA e encaminhamento à Consultoria Jurídica (peça 29, p. 174-176).

46. Transcreve-se, a seguir, excerto do parecer do Jurídico (411/2011) sobre a terceira prorrogação do contrato, por mais seis meses, datado de 22/7/2011 (peça 29, p. 180-188):

> 32.A luz dos autos, verifica-se uma demora injustificada no início do procedimento licitatório, o que culminou com a proposição de prorrogação de vigência de contrato celebrado em circunstâncias excepcionais, razão pela qual recomenda-se a manifestação da CGMI a respeito da demora inicial, bem como a identificação dos responsáveis.
>
> 33. Além da ausência de justificativa para início de procedimento interno, tampouco restou caracterizado nos autos os motivos que eventualmente impossibilitariam a conclusão do certame antes do término da vigência do 1° Termo Aditivo do Contrato Administrativo nº 12/2009. (...)
>
> 39. Deste modo, apesar do caso concreto não ter se originado de uma Contratação Direta por dispensa de licitação, aplica-se à espécie o mesmo raciocínio, tendo em vista que o motivo ensejador da prorrogação foi uma situação emergencial.
>
> 40. Ante o exposto, considerando que a hipótese de prorrogação de contrato provisório por mais de 180 dias é excepcionalíssima e que os requisitos caracterizadores de tal situação emergencial não restaram caracterizados nos autos, tendo em vista que ainda restam mais de 2 meses para o término da vigência do 1° Termo Aditivo, recomendasse à área técnica que ultime todas as diligências para a finalização do procedimento licitatório, manifestando-se pela não prorrogação do contrato no presente momento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

41. Convém ressaltar, ainda, que a comprovação de vantagem econômica na prorrogação contratual não restou certificada, visto que a COLIC não logrou êxito em sua pesquisa de preços, conforme quadro acostado à fl. 1097. Ausente, portanto, requisito essencial à prorrogação contratual, qual seja: a vantajosidade econômica, o que por si só inviabilizaria a prorrogação contratual.

42. Considerando o lapso temporal de 90 dias, indicado no primeiro Cronograma apresentado em 23 de setembro de 2010 para elaboração do Termo de Referência, e o dia indicado no segundo Cronograma para encaminhamento do referido termo, 09 de Maio de 2010, ou seja, quase oito meses após a assinatura do 1° Termo Aditivo; considerando, ainda, que o término da nova licitação era condição resolutiva do referido contrato, recomenda-se a instauração de procedimento administrativo para apuração de responsabilidades pela demora na instauração de novo procedimento licitatório, a despeito da recomendação contida no item 39 do PARECER CONJUR MC1DADES N° 650/2010.

43. Caso até o término da vigência não tenha sido possível a ultimação do procedimento licitatório e a celebração de novo contrato administrativo, gerando por consequência a necessidade de prorrogação contratual, recomenda-se, ato contínuo, a instauração de novo procedimento administrativo visando à apuração da responsabilidade.

47. Novamente o Jurídico, por meio do Parecer 535/2011, de 15/9/2011 (peça 30, p. 3-10), questionou a demora da licitação e entendeu que a celebração do segundo termo aditivo ao contrato estava condicionada à imediata deflagração de novo Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

48. O segundo termo aditivo ao contrato 12/2009 foi firmado em 23/9/2011, por mais seis meses, ou seja, até 24/3/2012 (peça 30, p. 49-50). Essa prorrogação ocorreu na gestão do coordenador da CGMI, Sr. Danilo César, cuja nomeação foi em 30/3/2011.

49. Em 15/12/2011, a Coordenação de Licitação e Contratos informou ao gestor do contrato 12/2009 a proximidade do término da vigência do ajuste em 24/3/2012 (peça 30, p. 86).

50. Os processos 80000.036697/2011-57 (aquisição de equipamentos de TI para o CPD, por meio do sistema de registro de preço) e 80000.038065/2011-28 foram encaminhados a CGU, em 1º/2/2012, para fins de análise e emissão de parecer quanto à possibilidade de se dar andamento a esses dois processos (peça 30, p. 116). Os originais foram devolvidos em 7/3/2012 sem análise e deliberação formal acerca dos prosseguimentos, devido a limitações operacionais no âmbito da Controladoria-Geral.

51. Diante da iminência do encerramento do contrato 12/2009 e de correspondências da Microcity informado sobre a retirada dos equipamentos (peça 30, p. 111, 144 e 150-152), a Consultoria Jurídica, por meio do Parecer 68/2012, de 9/2/2012 (peça 30, p. 119-125), concluiu pela impossibilidade jurídica de a empresa remover os equipamentos locados ao Ministério, dada a prevalência do interesse público sobre o privado.

52. Em 23/3/2012, o Coordenador-Geral de Modernização e Informática, Sr. Danilo César Ribeiro da Silva Lima, solicitou a autuação de novo processo, 80000.010912/2012-71, para aquisição dos equipamentos mediante pregão eletrônico (peça 30, p. 153-156).

53. O contrato 12/2009 encerrou-se em 23/3/2012, conforme pactuado no segundo termo aditivo, sem que se realizasse o certame para a aquisição dos equipamentos para o CPD e contrariando os pareceres jurídicos sobre a contratação até então.

54. No período de abril a julho/2012 houve a prestação de serviços sem cobertura contratual, levando ao reconhecimento de dívida junto à Microcity (peça 30, p. 166-183).

Processo 80000.026385/2008-30 – realização de procedimento licitatório para aquisição de equipamentos para o Centro de Processamento de Dados (CPD) - peças 24, p. 20-359, 25, 41 e 42

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

55. O principal argumento dos responsáveis para a não aquisição dos equipamentos (servidores) refere-se à insuficiência de recursos orçamentários para a rubrica investimentos, na qual se enquadravam.

56. O mencionado processo iniciou-se com expediente do então Coordenador-Geral de Modernização e Informática, Sr. Eduardo Costa Lima Silva, datado de 26/11/2008, pelo qual encaminhou a Nota Técnica 36/2008 CGMI/SPOA/SE/MCIDADES e o termo de referência para aquisição dos equipamentos à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (peça 24, p. 20).

57. De acordo com informações constantes desses documentos, o encerramento do contrato de locação vigente (24/2006) seria em fevereiro/2009. Ao final, solicitou, com a maior brevidade possível, que fosse dado prosseguimento ao processo de compra de ativos para o novo CPD do Ministério das Cidades (peça 24, p. 25).

58. Na ocasião foram realizadas pesquisas no sistema comprasnet com vistas a adesões a atas de registros de preço (peças 24, p. 98-216). Ademais, foram feitas consultas a empresas do ramo (peças 24, p. 57-97 e 25, p. 151-228). As propostas comerciais encaminhadas estão insertas nas peças 25, p. 229-274).

59. Após análises, concluiu-se que as atas de registros de preços do Ministérios da Justiça (MJ), do Centro Integrado de Telemática do Exército (Citex) e do Tribunal Regional do Trabalho 1ª Região, eram compatíveis em especificidade e quantidade com a necessidade do Ministério da Cidades, sendo sugeridas as adesões conforme itens pertinentes a cada ata (peça 24, p. 217-218 e 220-221). Além disso, constatou-se, após comparações de preços, que estas eram economicamente vantajosas (planilha constante na peça 25, p. 275-278).

60. Por meio do Despacho 301/2009/CGLOG/SPOA/SE/MCidades, datado de 25/2/2009, o Coordenador-Geral de Recursos Logísticos - substituto solicitou à Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGORF) emissão do Certificado de Disponibilidade Orçamentária (CDO), para fazer face à adesão às atas de registro de preços resultantes dos Pregões Eletrônicos 61/2008, do MJ, 25/2008, do Citex e 87/2008, do TRF 1ª Região (peças 25, p. 279 e 32, p. 6).

61. Em resposta, mediante a Nota Técnica 30/2009-COORC/SPOA/SE/MCIDADES, o Coordenador-Geral de Orçamento informou que a despesa para o exercício deveria ocorrer na "Ação: 'AÇÕES DE INFORMÁTICA-NACIONAL' Programa de Trabalho 56.101.15.126.0750.2003.0001, PTRES: 025726, Fonte 0100, na seguinte Natureza de Despesa: 4.4.90.39 no valor de R$ 3.535.779,73". No entanto, não havia na referida programação saldo suficiente para atender ao processo 80000.026385/2008-30 (peças 25, p. 280 e 32, p. 8).

62. Em virtude da falta de recursos orçamentários, foi solicitada a colaboração financeira do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), unidade integrante do Ministério das Cidades, uma vez que iria utilizar a infraestrutura lógica do Ministério, após a mudança da sede (peça 25, p. 283-285). Inicialmente, o Denatran indicou que a certificação de disponibilidade orçamentária seria de R$ 1.407.000,00 (peça 25, p. 296-302).

63. No entanto, por meio do Memorando 168/2009/CGPO/DENATRAN, de 22/5/2009, propôs a retificação da declaração de disponibilidade orçamentária para R$ 507.000,00, uma vez que recebeu solicitação também para certificação orçamentária no tocante ao Processo 80000.008876/2009-80, que tratava da aquisição de mobiliário (cadeiras, poltronas e sofás para a nova sede do MCidades, no valor de R$ 921.977,62) - peça 25, p. 303-304.

64. Em 26/5/2009, o Sr. Eduardo Costa Lima Silva, Coordenador-Geral de Modernização e Informática do MCidades, por meio do Despacho 28/2009/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, informou ao Denatran que foi firmado o contrato de locação do novo CPD e solicitou o cancelamento da certificação de disponibilidade então proposta por aquele Departamento (peça 25, p. 307) para atender

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

às despesas referentes a aquisição de equipamentos para a implantação do CPD, conforme disposto no Despacho 325/2009/CGPO/DENATRAN (peça 25, p. 308).

65. Dessa forma, tendo em conta que foi celebrado o contrato de locação (12/2009), em 19/5/2009 (processo 80000.017525/2008-89 - peça 28, p. 51-61), o processo 80000.26385/2008-30 foi arquivado, nos termos do Despacho 29/2009/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 2/6/2009 (peça 25, p. 309).

***

66. Da análise dos documentos trazidos pelos responsáveis, depreende-se que o objetivo inicial dos gestores do Ministério era a locação, tanto que as tratativas para o novo contrato de locação iniciaram-se em agosto de 2008 (processo 80000.017525/2008-89 – peça 26, p. 2) e o de aquisição em novembro/2008 (processo 80000.026385/2008-30 – peça 24, p. 21). Além disso, observa-se que a cultura do órgão era adotar a modalidade de locação de equipamentos como forma de provimento das demandas de TI, eis que o contrato anterior (24/2006), firmado com a empresa Cincorp Comércio Internacional e Informática S/A, também era de locação.

67. Segundo jurisprudência do TCU, já assente na ocasião, seria necessário ser demonstrado no processo licitatório qual era a opção mais vantajosa (aquisição x locação), em termos técnicos e financeiros. Nesse sentido os Acórdãos 918/2005, 2.293/2005 e 1.685/2007, da 2ª Câmara, e Acórdãos 1.558/2003, 1.656/2003, 1.829/2004, 164/2005, 101/2006, 481/2007, 1.323/2008, do Plenário, relatores Ministros Walton Alencar Rodrigues, Walton Alencar Rodrigues, Benjamim Zymler, Augusto Sherman, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar e Guilherme Palmeira, respectivamente.

68. Vê-se, então, que, em 2008, ocasião das tratativas para locação, já havia jurisprudência firme a respeito da excepcionalidade da locação. Assim, deveria restar demonstrado no processo de contratação do Ministério a vantajosidade da opção pela locação em detrimento da aquisição, ou seja, o processo careceu de estudos mais aprofundados que comprovassem a economicidade das locações frente às aquisições.

69. O principal argumento contido nas alegações de defesa dos responsáveis em tela é de que a opção pela locação dos equipamentos em lugar da compra decorreu da insuficiência de recursos orçamentários na rubrica de investimento.

70. Verifica-se, da leitura do documento constante dos autos, extraído do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) em 23/2/2009 (peça 25, p. 281), que a Secretaria-Executiva do Ministério dispunha, no exercício de 2009, para a natureza de despesa 4.4.90.39 (programação indicada pelo Coordenador-Geral de Orçamento), de R$ 1.818.827,20. Ademais, havia a quantia de R$ 507.000,00 a ser disponibilizada pelo Denatran (peça 25, p. 303-304). No entanto, nota-se que a aquisição foi descartada, de início e por ser insuficiente para fazer face a toda a demanda, sem ao menos se cogitar a aquisição de parte dos equipamentos necessários.

71. Por outro lado, há que se ponderar o cenário vivido à época, com a mudança de sede do MCidades para um novo endereço, inclusive sendo acrescentado o Denatran, PAS-BID, PMSS, bem como a realidade orçamentária à época dos fatos, devido à ocorrência de diversas outras despesas de investimentos em razão da transferência de sede.

72. Tal fato é corroborado pelo Denatran quando requereu a retificação da declaração de disponibilidade orçamentária (de R$ 1.407.000,00 para R$ 507.000,00) em face de solicitação também de certificação orçamentária referente ao Processo 80000.008876/2009-80, que versava sobre aquisição de mobiliário (peça 25, p. 303-304).

73. Além disso, segundo consta nas justificativas insertas nos termos de referências para a aquisição dos equipamentos para a rede computacional do Ministério, bem como para a locação desses

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

mesmos equipamentos, havia a previsão de contratação de novos servidores por meio de processo seletivo simplificado, totalizando mais de mil funcionários (peças 24, p. 26 e 32, p. 10), o que poderia demandar certa urgência na disponibilização dos equipamentos.

74. Assim, em razão desse contexto, não se poderia exigir, incontestavelmente, conduta diversa dos gestores, uma vez que a locação era a única forma de provimento dos equipamentos de imediato, diante da limitação orçamentária para a rubrica investimento e para que não houvesse interrupção na disponibilização das redes de dados ou nos serviços que delas dependiam.

75. A ausência de computadores poderia trazer riscos maiores ao Ministério, comprometendo criticamente as atividades do órgão, uma vez que os equipamentos anteriores não eram próprios, já que eram locados, e o contrato estava na eminência de se encerrar.

76. Outrossim, verifica-se que não restou evidenciada a ocorrência de sobrepreço ou direcionamento no contrato 12/2009 (processo 80000.017525/2008-89), decorrente de adesão à ata de registro de preços do Pregão Eletrônico 9/2008, do Citex/Ministério da Defesa (cópia na peça 37, p. 145-147), uma vez que a decisão pela locação foi amparada na constatação de que os valores da contratação eram condizentes com os preços praticados no mercado para locação, na ocasião, conforme propostas apresentadas por empresas do segmento a seguir transcritas (peça 27, p. 170-185) e mapa comparativo de preços elaborado pelo Ministério (peça 27, p. 186).

| Descrição | Empresa Microcity - R$ (peça 27, p. 172) | Núcleo Informática Comércio e Serviços Ltda. - R$ (peça 27, p. 176) | Connect Sustem Consulting - R$ (peça 27, p. 180) | América Tecnologia - R$ (peça 27, p. 183-184) |
|---|---|---|---|---|
| Servidor Blade HP ProLiant BL 460c | 120.794,70 | 150.993,38 | 163.072,85 | - |
| Classi p/ Blade | 31.641,80 | 39.552,25 | 42.716,43 | - |
| Rack e Console KVM | 6.762,30 | 8.452,88 | 9.129,11 | - |
| Storage com 2 Switch FC | 79.083,31 | 98.854,14 | 106.762,47 | 73.013,06 |
| Tape Library MSL - 2024 | 4.486,68 | 5.608,35 | 6.057,02 | 6.986.94 |

77. Diante do exposto, entende-se que o processo de aquisição não foi adiante em razão da limitação orçamentária em 2009, fato cuja reversão não estava ao alcance dos responsáveis citados, razão pela qual se propõe sejam acolhidas as alegações de defesas apresentadas pelos responsáveis Srs. Eduardo Costa Lima Silva, Renato Stoppa Cândido e Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso e, portanto, afastado o débito a eles imputados.

78. Quanto às delongas injustificadas na elaboração de novo termo de referência definitivo para realização das aquisições dos equipamentos, após o Parecer Conjur 744/2010, objeto de questionamento na gestão do Sr. Eduardo Costa Lima Silva, a matéria será objeto de análise no tópico referente às razões de justificativa apresentadas pelo aludido responsável pela locação do item "tape mls-2024".

79. Outrossim, será examinada também a responsabilidade da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso por representar instância diretamente envolvida na governança de Tecnologia da Informação no Ministério das Cidades.

**II - Razões de justificativa apresentadas**

**II.1 - Objeto das audiências:** locação do item "tape library mls-2024" no âmbito do contrato 12/2009, bem como sua primeira prorrogação (item em relação ao qual não foi possível estimar o débito), sem que tivesse restado inequivocamente demonstrado nos autos a vantajosidade da opção pela locação em detrimento da aquisição, o que configurou transgressão à jurisprudência consolidada do TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

(Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005- P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009-2C, relatores Ministros Marco Bemquerer, Marcos Vilaça, Augusto Sherman, Ubiratan Aguiar, Raimundo Carreiro, Marcos Bemquerer, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Ubiratan Aguiar, Guilherme Palmeira, André de Carvalho, respectivamente).

II.1.1 - Conduta dos agentes:

II.1.1.1 – Sr. Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20): como Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, a responsabilidade se dá em razão da requisição das contratações de locação, mesmo admitindo por meio da Nota Técnica 26/2008 não ser a melhor opção para a Administração, e, ainda, em razão de delongas injustificadas na elaboração de novo termo de referência definitivo para realização das aquisições, após o Parecer Conjur 744/2010.

II.1.1.2. – Sr. Renato Stoppa Cândido (CPF 227.209.521-68): como Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, aprovou o termo de referência e o contrato de locação 12/2009, com sua primeira prorrogação, sem questionar a opção adotada de alugar o equipamento, mesmo diante da afirmação de que não se tratava da melhor opção para a Administração, limitando-se a aprovar pesquisas de mercado referentes a contratos de locação, o que comprometeu a avaliação da economicidade da contratação, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008 e em face ao teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à assente jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009- 2C);

II.1.1.3. – Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53): como Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo fato de ser responsável pela supervisão da CGLOG e CGMI e, ainda, por ser representante do Ministério das Cidades na assinatura do contrato 12/2009 e de sua primeira prorrogação, tendo, portanto, aprovado a locação do equipamento, mesmo diante da afirmação de que não se tratava da melhor opção para a Administração, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008 e em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003- P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009-2C). Atrai, também, a responsabilidade por representar instância diretamente envolvida na governança de Tecnologia da Informação no Ministério das Cidades, cujos problemas contribuíram para que um contrato de aquisição dos equipamentos não se concretizasse em tempo considerado razoável, o que prolongou as contratações antieconômicas.

II.1.1.4. – Sr. Alexandre Cordeiro Macedo (CPF 635.707.771-20): como Secretário Executivo da Pasta, sua responsabilidade se deve ao fato de constituir instância diretamente envolvida na governança de Tecnologia da Informação do Ministério, cujos problemas contribuíram para que um contrato de aquisição dos equipamentos não se concretizasse em tempo considerado razoável, o que prolongou as contratações econômicas.

II.1.2. - Justificativas apresentadas pelos Srs. Eduardo Costa Lima Silva, Renato Stoppa Cândido e Magda Oliveira de Myron Cardoso: estão no bojo das respostas às citações, ou seja, não apresentaram respostas especificas para este tópico da audiência, o qual trata da locação do item "tape library mls-2014" (itens 17 a 20 desta instrução).

II.1.2.1. Análise dos argumentos do Sr. Eduardo Costa Lima Silva

80. Cumpre registrar que o aludido responsável atuou no Ministério das Cidades, como Coordenador-Geral de Modernização e Informática, no período de 31/8/2005 até 30/3/2011, o que permite inferir que conhecia as necessidades da Pasta na área de TI.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

81. Ademais, cabia ao Coordenador da CGMI, juntamente com sua equipe, especificar e acompanhar as aquisições dos equipamentos de informática, de forma tempestiva, de modo a não comprometer as atividades do órgão. Também competia ao setor planejar e coordenar as ações de tecnologia, administrar a infraestrutura e os serviços de rede existentes.

82. De ressaltar que, por meio da Portaria 548/2009, de 30/12/2009, do Ministro de Estado das Cidades (publicada no DOU de 31/12/2009, Seção 2, p. 107-108), o responsável em tela foi designado para compor o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI), como representante da SPOA (apoio técnico-administrativo). O Comitê tinha o objetivo de definir políticas e diretrizes, bem como coordenar e articular ações de modernização e investimento de tecnologia da informação e comunicação no âmbito do Ministério.

83. O contrato de locação 12/2009 foi firmado em 19/5/2009 (peça 28, p. 51-61), durante a sua gestão. Assim como o primeiro termo aditivo prorrogando sua vigência (peça 28, p. 417-418). Foram apontadas impropriedades nessa contratação pela Consultoria Jurídica (Parecer 744/2010, de 22/9/2010 – peça 28, p. 407-415), a saber: o ajuste celebrado diferenciava-se da minuta constante da ata de registro de preços que o Ministério aderiu, o que contrariou o disposto no Decreto 3.931/2001, a versão final do contrato não foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica e havia ausência de clareza sobre a data do início do contrato.

84. Na ocasião, o Jurídico recomendou a prorrogação excepcional do contrato até a conclusão do novo procedimento licitatório, em virtude da imprescindibilidade dos serviços, condicionada à apuração de responsabilidades (peça 28, p. 415).

85. Igualmente, o Parecer CONJUR/MCIDADES 411/2011, de 11/7/2011, consignou que o primeiro termo aditivo ao contrato 12/2009 não foi previamente submetido à Consultoria Jurídica (peça 29, p. 183). Além disso, há questionamentos nessa manifestação quanto à demora injustificada para a conclusão do certame para aquisição dos equipamentos, cujo teor se transcreve a seguir (peça 29, p. 185-186).

> 30. Neste diapasão, o Sr. Eduardo Costa Lima Silva, Coordenador-Geral de Modernização e Informática (CGMI), apresentou tabela estimativa de atividades e de prazos, por meio da qual indicou a necessidade de 395 dias para início e encerramento de nova licitação (fl. 820). Posteriormente foi apresentado novo Cronograma de Prazos para licitar em 2011 (fls. 1106), que indica a necessidade de 106 dias úteis para o término do referido procedimento.
>
> **31. Insta ressaltar que a primeira tabela com a estimativa de prazos foi apresentada em 23 de setembro de 2010, indicando o lapso temporal de 60 dias para *"Especificações técnicas, Elaboração de artefatos (IN/MPOG/SLTI n° 04/2008, elaboração de termo de referência e encaminhamento para aprovação do CGTI");* todavia, no segundo Cronograma foi indicado o dia 09 de maio de 2011 como data inicial para deflagração da fase interna do procedimento licitatório com a apresentação de Termo de Referência pela CGMI.**
>
> 32. A luz dos autos, verifica-se uma demora injustificada no início do procedimento licitatório, o que culminou com a proposição de prorrogação de vigência de contrato celebrado em circunstâncias excepcionais, razão pela qual recomenda-se a manifestação da CGMI a respeito da demora inicial, bem como a identificação dos responsáveis.
>
> 33. Além da ausência de justificativa para início de procedimento interno, tampouco restou caracterizado nos autos os motivos que eventualmente impossibilitariam a conclusão do certame antes do término da vigência do 1° Termo Aditivo do Contrato Administrativo nº 12/2009.
>
> 34. A simples assertiva apresentada no Despacho n° 63/2011/CGMUSE/MCIDADES não discrimina quais os eventuais obstáculos foram encontrados pela comissão responsável pela licitação, tampouco quais as medidas adotadas para a solução dos impasses.
>
> 35. Ainda com relação ao cronograma apresentado pela CGMI, convém à área técnica justificar a necessidade de 395 dias para a finalização do certame, tendo em vista que o objeto do Contrato Administrativo n° 12/2009 tem natureza de serviço comum, atraindo a modalidade pregão, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

especial a forma eletrônica, que, sem sombra de dúvidas, garantiria um procedimento mais ágil em um menor espaço de tempo (art. 1° e 90 do Decreto n° 5.450/2005).

86. A comissão de PAD, constituída por meio da Portaria 416, de 5/9/2013 (peça 266, p. 62), para apurar as responsabilidades dos fatos descritos nos Processos 80000.014491/2012-57 e 80000.049663/2012-11, também corrobora a questão do atraso na conclusão do termo de referência pela CGMI com vistas à aquisição dos equipamentos de TI (peça 269, p. 115).

87. Segundo a mesma comissão (peça 269, p. 109), o Sr. Eduardo Costa, Coordenador da CGMI, teve ciência em 23/9/2010 da recomendação do Jurídico (Parecer CONJUR/MCIDADES 744/2010, de 22/9/2010) e, na ocasião, estimou a necessidade de um prazo de 395 dias para a completa migração das aplicações hospedadas nos equipamentos da Microcity para os novos servidores, dentro dos quais previu que a elaboração do termo de referência, que competia à sua área, demandaria um prazo de sessenta dias (Despacho 80/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES – peça 28, p. 359-360).

88. Porém, somente em 4/11/2010, o responsável solicitou o início dos trabalhos para elaboração do termo de referência, tendo consumido mais de 50% do prazo estimado para o vencimento da etapa sem a adoção de providências (peça 269, p. 109).

89. Além disso, conforme apontado pela aludida comissão, somente em 22/3/2011 apresentou o termo de referência para a contratação, cerca de seis meses após tomar ciência da necessidade urgente de deflagração da licitação (peça 267, p. 93 e 269, p. 109). Concluiu a Comissão que o tempo foi excessivo mesmo levando em conta as contingências (peça 269, p. 115).

90. A questão da demora injustificada no início do procedimento licitatório é demonstrada no histórico do processo apresentado por outro responsável arrolado nos autos, Sr. Antonio Barreto de Oliveira (peça 160, p. 2-3), no qual é admitido que, a despeito do Parecer 744/2010, do Jurídico, ter sido emitido em setembro/2010, somente em 22/3/2011 foi apresentado o termo de referência referente ao processo 80000.050339/2010-76. Em 30/3/2011, o Sr. Eduardo foi exonerado.

91. Assim, constata-se que não há justificativa pertinente para a demora na elaboração de novo termo de referência definitivo para a realização das aquisições, após o Parecer Conjur 744/2010, de 23/9/2010 (peça 28, p. 346-354), uma vez que a primeira prorrogação do contrato 12/2009 findou em setembro/2011 (de 25/9/2010 até 25/9/2012 – peça 28, p. 400-401), havendo tempo hábil para a conclusão das tratativas nesse período.

92. Cabe ressaltar que não se questiona, na oportunidade, a locação em detrimento da aquisição dos equipamentos, uma vez que a questão já foi tratada no tópico referente às citações, tendo sido considerado que a insuficiência de recursos orçamentários foi um fator preponderante para a não aquisição dos equipamentos, mas sim a demora injustificada na elaboração de termo de referência para aquisição dos equipamentos após o Parecer Conjur 744/2010.

93. Assim, considerando que o contrato 12/2009 não deveria ter sido prorrogado, conforme recomendação do Jurídico, cabia ao responsável ter agido de forma mais célere. Frise-se que o Sr. Eduardo Costa Silva Lima foi o Coordenador-Geral que mais tempo permaneceu no cargo (agosto/2005 a março/2011) dentre os responsáveis que integram este processo. Assim, deveria ter elaborado tempestivamente um estudo preliminar das reais necessidades do Ministério e dado início ao processo de aquisição tão logo teve conhecimento do parecer da Conjur. Contudo, deu início à elaboração do termo de referência em novembro/2010 (devido à recomendação do Jurídico) e foi exonerado em 30/3/2011, sem que tivesse se concretizado o processo de aquisição.

94. Ademais, a contratação de empresa para o fornecimento de equipamentos de TI para o CPD já constava do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ministério 2011/2012, aprovado pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, conforme Despacho 24/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, da lavra do próprio responsável (peça 43, p. 21).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

95. Desse modo, considera-se que as justificativas apresentadas pelo responsável não foram suficientes para elidir a morosidade na elaboração do termo de referência definitivo, após o Parecer Conjur 744/2010, objeto da audiência ora em exame e da citação (tópico I.1 desta instrução), razão pela qual deve ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993.

95.1. Cumpre salientar que, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, assentada no Acórdão 2.006/2006-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamim Zymler, é possível a aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, quando se operou citação, em vez de audiência, desde que os responsáveis tenham sido instados a se pronunciar sobre as irregularidades suscitadas.

II.1.2.2. Análise dos argumentos do Sr. Renato Stoppa Cândido

96. Cabe registrar que o responsável, conforme informações por ele prestadas, atuou como Coordenador-Geral de Recursos Logísticos até o dia 18/2/2011 (peça 1, p. 3). O seu principal argumento para as locações dos equipamentos foi a ausência de saldo na rubrica de investimento suficiente para adquirir os equipamentos, não restando alternativa à CGMI, a não ser o aluguel, uma vez que para as despesas de custeios havia disponibilidade orçamentária.

97. Além disso, alegou que o termo de referência final do processo 80000.017525/2008-89, apesar de estar digitalizado em seu nome, foi assinado pelo Coordenador-Geral de Recursos Logístico Substituto – CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES (peça 32, p. 2).

98. No tocante à questão da assinatura, observa-se que, de fato, o Despacho 42/2008/CGMI/SPOA/SE/MCidades, de 9/10/2008 (peça 37, p. 116), da CGMI, encaminhando o novo termo de referência foi dirigido ao Coordenador-Geral de Recursos Logísticos - Substituto, Sr. Wilson Felicíssimo Lima e a rubrica constante nesse termo aprovando-o (peça 37, p. 144) é bem diferente das contidas nos documentos acostados à peça 37, p. 166, 384 e 420. Diante disso, procede o argumento do Sr. Renato Stoppa no sentido de que não aprovou a opção de alugar os equipamentos para o CPD.

99. Ademais, de acordo com a instrução inserta na peça 1, p. 11-12, não cabe responsabilização dos gestores da CGLOG pelas delongas nos processos de aquisição, visto que advieram de falhas na condução do processo pela CGMI, relacionadas à elaboração de termo de referência. Feitas essas considerações, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

II.1.2.3. Análise dos argumentos da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso

100. A responsável atuou no Ministério como Subsecretária da SPOA a partir de 24/9/2009. Foi exonerada em 21/1/2011.

101. Pelo que se observa das informações trazidas pelos responsáveis, havia problemas de governança na área de tecnologia da informação no órgão, notadamente em relação à ausência de planejamento e definições quanto às aquisições de TI, ou seja, de envolvimento da alta administração com a política de TI.

102. Conforme apontado na instrução contida na peça 1, p. 14, a SPOA esteve envolvida no processo de contratação da locação durante todo o período, pois à Unidade competia, nos termos do Anexo III do Capítulo I da Portaria 227/2003 (peça 83, p. 60 do TC 028.246/2013-6):

> Art. 1º À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, órgão subordinado diretamente à Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, tem como competências:
>
> I - **planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais** de planejamento e de orçamento, **de organização e modernização administrativa**, de contabilidade, de administração financeira, **de administração dos recursos de informação e informática**, de administração de recursos humanos e de serviços gerais no âmbito do Ministério;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

103. No caso da Sra. Magda Oliveira, ela representou o Ministério na celebração do contrato 12/2009, de 19/5/2009 (peça 28, p. 51-61) e no primeiro termo aditivo, de 24/9/2010 (peça 28, p. 400-401), circunstância que lhe impunha o dever de aferir a regularidade do processo.

104. Frise-se que a responsável esteve ciente e anuiu com a opção pelo aluguel dos equipamentos, conforme se depreende da Nota Técnica 43/2008/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/12/2008, a ela dirigida, na qualidade de subsecretária da SPOA (peça 37, p. 424-427). Também teve conhecimento das falhas que acarretaram as dificuldades na contratação dos equipamentos para substituir os locados, além das recomendações do Jurídico desde 2010 (Parecer 744/2010).

105. Por outro lado, há que se ponderar a alegação da responsável de dificuldades enfrentadas na gestão de um novo Ministério, eis que foi criado em maio/2003, com várias competências, impondo a interação com grande quantidade de órgãos e entidades. Além da questão da carência de recursos humanos, uma vez que o quadro de pessoal ainda estava em formação.

106. Em relação à locação do item "tape library mls-2024", no âmbito do contrato 12/2009, objeto da audiência em comento e ora em exame, aplica-se o mesmo posicionamento quando da análise das citações, qual seja, é plausível o argumento de insuficiência de recursos na rubrica investimentos para a aquisição, em virtude do cenário vivido à época pelo Ministério.

107. No entanto, a responsável não logrou êxito em demonstrar atuação efetiva no que tange aos aspectos de governança de Tecnologia da Informação no âmbito do Ministério das Cidades, em especial quanto à aquisição dos equipamentos informática, bem como em relação às falhas na condução do processo pela CGMI, cujos problemas contribuíram para que a compra dos equipamentos não se concretizasse em tempo considerado razoável, o que prolongou as contratações de locação. Como Subsecretária da SPOA, cabia a ela a administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos, a orientação objetiva dos agentes envolvidos nas aquisições críticas do Ministério com vistas ao aprimoramento da qualidade da gestão, dentre outras competências no âmbito da Pasta.

108. Cumpre registrar que o Tribunal, por meio do Acórdão 4.303/2015-TCU-Plenário (TC 046.816/2012-7), jugou regulares as contas da responsável em tela, na qualidade de Subsecretária da SPOA, relativas ao exercício de 2011, dando quitação plena. No entanto, as contas referentes aos exercícios de 2009 e 2010 ainda não foram apreciadas, estando sobrestadas até o julgamento em definitivo do TC 040.953/2012-2.

108.1 Nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva no âmbito do processo de contas.

108.2. Assim, considerando que a responsável atuou por apenas 21 dias em 2011, exercício a que se referiu o processo de contas em que obteve quitação plena (TC 046.816/2012-7), no qual não se verificou, em consulta realizada no aludido processo, que o assunto objeto da presente TCE (atuação ineficaz na governança de TI de modo a evitar as prorrogações excepcionais/contratações emergenciais para locação de equipamentos) tenha sido nele tratado de forma expressa e tendo em vista que as contas de 2009 e 2010 ainda não foram apreciadas, no mérito pelo TCU, propõe-se que seja aplicada a Sra. Magda Oliveira a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

108.3. De ressaltar que a proposta de multa considera as ocorrências objeto da citação e da audiência dirigidas à responsável, Sra. Magda. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, assentada no Acórdão 2.006/2006-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamim Zymler, é possível a aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, quando se operou citação, em vez de audiência, desde que os responsáveis tenham sido instados a se pronunciar sobre as irregularidades suscitadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

II.1.3. Razões de Justificativas apresentadas pelo Sr. Alexandre Cordeiro Macedo, Secretário Executivo do Ministério das Cidades (peças 194 a 248)

109. Na essência, o responsável alegou que (peça 194):

a) no início de 2012, o Ministério das Cidades vivenciou um ambiente conturbado, em face de denúncia em jornais de grande circulação, relatando suposto envolvimento da principal autoridade do órgão em possível negociata de resultado de licitação para contratação de empresa de informática, o que demandava certa cautela em relação à aquisição de equipamentos de TI por parte de quem assumisse (peça 194, p. 2 e 4);

b) aliada à substituição das autoridades denunciadas some-se a carência de pessoal no Ministério, notadamente na CGMI, subordinada à SPOA, com experiência em contratação nos termos da IN 4/2010 da SLTI/MP, além do desafio de finalizar com urgência o processo de contratação de empresa para fornecimento de equipamentos para o CPD do MCidades, o qual somente teve êxito em 2013 no período em que o representado ocupou o cargo de Secretário-Executivo – 8/3/2012 a 8/11/2013 (peça 194, p. 3-4);

c) à época do convite para assumir a Secretaria-Executiva, ocupava o cargo de Chefe de Gabinete do Corregedor-Geral da União, sendo servidor de carreira da CGU desde 2006 e como condição para assumir a secretaria, levaria sua equipe de trabalho, sendo aceita pelo então Ministro (peça 194, p. 3-4);

d) em 23/3/2012 (15 dias após tomar posse no cargo), reuniu-se com a equipe da SPOA e da CGMI ocasião em que tomou conhecimento da problemática da nova contratação e encerramento do contrato de locação 12/2009, sendo então autuado o processo 80000.010912/2012-7 (peça 194, p. 5);

e) o encerramento do contrato de locação 12/2009 se deu em 23/3/2012, tendo a CGMI na mesma data informado que, caso os servidores da rede computacional deixassem de funcionar, os serviços ligados à informática que sustentavam a gestão dos programas do Governo estariam comprometidos (PAC Copa e Minha Casa Minha Vida, dentre outros), acarretando desperdícios de recursos públicos (peças 194, p. 6 e 204);

f) em 26/3/2012 fez nova reunião com a SPOA, na pessoa do Sr. Fábio Almeida e o então CGMI, Danilo Cesar Ribeiro da Silva, para ressaltar a necessidade e a urgência da tramitação do processo de contratação do CPD (peças 194, p. 6 e 205, p. 5);

g) em 13/4/2012, menos de um mês após assumir o cargo, a CGMI trouxe manifestação do Jurídico (Parecer CONJUR/MCIDADES 68/2012 - peça 207) no sentido da impossibilidade de retirada dos equipamentos em virtude da indisponibilidade dos serviços públicos prestados ao Ministério e a consequente recomendação pela prorrogação do contrato 12/2009 até o término do processo licitatório de novos equipamentos (peças 194, p. 6 e 206);

h) a CGMI na mesma manifestação afirmou que o prazo necessário para a permanência dos equipamentos em uso superaria a previsão legal de 180 dias para as contratações e apresentou novo cronograma estimado em dezoito meses, sujeito à avaliação (peças 194, p. 6 e 206);

i) foram identificados diversos problemas gerenciais e de comportamento na SPOA, originários da gestão anterior e agravados na gestão do novo Subsecretário, Fábio Almeida, que geraram instauração de vários processos administrativos disciplinares (peça 194, p. 6-7);

j) com vistas a mitigar os riscos de possíveis desvios de finalidade, foram adotados alguns procedimentos de gestão, mas que geraram insatisfação no subsecretário e em seus coordenadores, primeiramente no Sr. Danilo e posteriormente no novo CGMI, Sr. André Leandro Magalhães;

k) houve determinação de sua parte de "reestruturação" da CGMI quanto às equipes, ficando os serviços relativos a *hardware* e assistência técnica, bem como à especificação técnica e à contratação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

dos equipamentos, como o CPD, objeto da TCE, subordinados à CGMI/SPOA e a outra parte, que cuidava de serviços relativos ao desenvolvimento de *software,* vinculada diretamente à Secretaria Executiva, devido a uma demanda gigantesca para esta área, especialmente a criação de um *bigdata* e alguns sistemas de acompanhamento e monitoramento das obras do PAC e da Copa do Mundo (peça 194, p. 7);

l) em 10/5/2012 reuniu-se com equipe do projeto Data Center/CGMI e representante da CGLOG acerca da apresentação do projeto básico para a contratação (peça 205, p. 5), sendo que em 11/5/2012, diante das justificativas apresentadas pela CGMI para a necessidade de os serviços continuarem a ser prestados pelo órgão sem possibilidade de interrupção, a SPOA solicitou ao notificado a autorização para a contratação em caráter emergencial (peça 194, p. 8);

m) a Secretaria-Executiva referendou a contratação emergencial (contrato 6/2012), porém determinou a apuração de responsabilidades, uma vez que se assim não fosse significaria paralisar todos os serviços de tecnologia da informação do MCidades que, na época, contavam com recursos do PAC, fases 1 e 2, para as áreas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e prevenção de riscos e desastres naturais, sendo que tais programas, aliados ao Minha Casa Minha Vida, somavam mais de R$ 200 bilhões, a qual também contou com a manifestação favorável do Jurídico, mas condicionada ao atendimento de recomendações e ajustes delimitados no parecer (peças 194, p. 8, 208 e 210);

n) todos os procedimentos de contratação emergencial sofreram severas críticas, tanto da Secretaria-Executiva, quanto da Consultoria Jurídica do Ministério, sendo que foram realizadas diversas reuniões com vistas ao acompanhamento da contratação definitiva do Data Center (peça 194, p. 8-9);

o) em 13/7/2012, expediu a Ordem de Serviço (OS) 1/2012, com calendário das reuniões até o final do ano, incluindo as secretarias finalísticas do Ministério e a SPOA com todas as suas coordenadorias, inclusive de TI e contratações (peças 194, p. 8-9 e 211);

p) em 19/9/2012, a Secretaria-Executiva autorizou a nova contratação emergencial (contrato 12/2012) condicionando-a ao atendimento de todas as recomendações contidas no Parecer da CONJUR/MCidade 481/2012 e à instauração de sindicância investigativa para apuração das supostas irregularidades, além de determinação à SPOA para que revisasse os procedimentos de controle e gestão dos contratos firmados com o Ministério (peças 194, p. 10 e 212);

q) em face da atuação da SPOA, cujo Subsecretário era o Sr. Fábio, e suas coordenações, que não se mostravam diligentes o suficiente, deixando de cumprir reiteradas vezes o que era determinado, receoso que outros contratos do Ministério viessem a expirar sem que se tomassem providências, requereu ao Assessor de Controle Interno, em 22/8/2012, que realizasse auditoria e fiscalização em todos os contratos administrativos em vigor firmados pelo Ministério (peças 194, p. 10 e 213);

r) como resultado da reunião geral realizada em 3/9/2012, com representantes de diversas Unidades, com o intuito de melhor acompanhar o andamento dos projetos e processos no MCidades, o SE criou, em setembro, um Escritório de Gerenciamento de Projetos vinculado ao seu Gabinete, que tinha como função, além de coordenar e auxiliar as demandas dos mais diversos setores, ajudar a SPOA e suas coordenadorias no desempenho de suas atividades (peças 194, p. 11, 215 e 216);

s) foi emitida a Ordem de Serviço 2/2012, em 2/10/2012 (peça 219), criando pontos de controle, a fim de mitigar os riscos das contratações, instituindo procedimentos e fluxo de licitações, inclusive prorrogações e contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação no âmbito do Ministério, devido à inércia das áreas responsáveis, em especial da CGMI, quanto ao vencimento dos contratos administrativos (peça 194, p. 11-12);

t) com vistas a aumentar o controle dos processos licitatórios dando mais dinamismo e segurança para todos os setores, o notificado requisitou junto à Polícia Federal o Sistema de Gerenciamento de Projetos (GPENET), que foi adaptado para o procedimento descrito na OS 2/2012, devendo todas as áreas cadastrarem seus processos e realizá-los a partir do novo sistema (peça 194, p. 13);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

u) o processo de aquisição do Data Center chegou à Secretaria-Executiva em 21/11/2012, porém foi autuado em março/2012, conforme andamento do processo (peça 220), sendo que, por meio da Nota Informativa 114/2012 (peça 223), a Assessoria da SE relata os fatos ocorridos no processo em ordem cronológica, manifestando-se acerca de várias questões formais e de mérito, na qual é demonstrada a inércia na condução do processo pela CGMI e **mudança proposital do termo de referência** com vistas a adesão a ata de registro de preço (peça 222), que, no seu entender, teve o intuito de encaminhar o processo para autorização de contratação próximo do prazo de vencimento do contrato anterior (peça 194, p. 13);

v) a Secretaria-Executiva era contrária à contratação por adesão a ata de registros de preços, inclusive esse posicionamento foi levado ao conhecimento da SPOA e da CGLOG em reunião realizada em 10/9/2012, considerando que é Analista de Finanças e Controle da CGU e, portanto, conhecedor das orientações do TCU em relação ao assunto, porém, foi indicado esse tipo de contratação contrariando sua determinação, além de não ter sido cumprido o disposto na OS 2/2012 (peças 194, p. 14 e 219);

w) por meio do despacho 497/2012 (peça 226), a Assessoria de Controle Interno (AECI) destacou que, em vez de buscar soluções para proceder ao certame, a CGMI perdeu tempo buscando em outros órgãos da administração pública atas de registro de preço, sendo que era de conhecimento de todos que o Secretário-Executivo já havia alertado para não adesão e sim fazer uma licitação, além do que foi apontada que a especificação técnica feita, no caso do equipamento STORAGE, estava desatualizada e indicava direcionamento para algumas empresas, sendo, então, recomendados ajustes no termo de referência (peça 194, p. 15);

x) a não autorização de adesão à ata de registro de preço, como queriam a SPOA e a CGMI, bem como a determinação pelo SE de adequação do termo de referência, evitou um prejuízo de R$ 7.531.533,87, visto que o valor para adesão às atas era de R$ 9.812.471,83 e o valor homologado no Pregão em 6/11/2013 foi de R$ 2.281.207,96, ou seja, houve uma economia de 76,75% em relação ao valor então proposto (peça 194, p. 15);

y) em diversas oportunidades a SE apontou morosidade da SPOA, cujo Subsecretário era o Sr. Fábio, e da CGMI na condução do processo de aquisição, inclusive foi chamada a atenção da Subsecretaria para a necessidade de maior planejamento, tendo em vista que os processos (não só o do Data Center) estavam sendo recebidos com prazos muito curtos para análise da Secretária-Executiva (perto de vencimento) – peças 194, p. 16-17, 229 e 230;

z) as orientações, determinações, ofertas de ajuda, criação de sistemas, melhoria na qualidade de gestão, propostas de capacitação, apuração de responsabilidade por meio de instauração de PAD, entre outras providências não surtiram efeito (peça 194, p. 18);

aa) sem outra opção, o SE marcou reunião com a equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União, bem como com diversas áreas do Ministério envolvidas no processo de contratação do CPD para, conforme sugerido na Nota de Auditoria 01305708/01, implementar um cronograma para a realização da nova licitação, instituindo assim um Plano de Providências, com base na Ordem de Serviço 2, de 2/10/2012 (peças 194, p. 18 e 234);

bb) foram implementadas outras medidas para acompanhamento e fiscalização, coordenação e controle das ações do Ministério, tais como a metodologia SCRUM, que visa à gestão e ao planejamento de projetos principalmente de *software* (peças 194, p. 18-19, 235, 236 e 237);

cc) uma das preocupações do notificado em sua gestão era a capacitação dos servidores do órgão, sendo que houve aumento expressivo do volume de recursos destinados a essas ações em 2012 e 2013 (peças 194, p. 19 e 238);

dd) as condutas irregulares perpetradas pelos servidores que compunham a SPOA e a CGMI foram objeto de PAD's, várias vezes determinados pelo notificado que, inclusive, expediu a Portaria 416/2013 (peça 242), para fins de apuração, cuja conclusão da comissão foi pela apenação dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

responsáveis, além do que o Subsecretário, o Sr. Fábio Almeida Monteiro, também foi apenado em outros processos administrativos (peça 194, p. 20-21);

ee) a competência da Secretaria-Executiva ia além das questões relativas à contratação de bens e serviços, conforme se verifica dos documentos juntados (peça 211 e 230), nos quais há demonstração de reuniões administrativas de ponto de controle com todas as áreas do Ministério, para discussão das ações, programas e políticas de cada uma das áreas e secretarias da Pasta, podendo ser notada a extensão de suas obrigações regimentais (peça 194, p. 23);

ff) os atos de governança das contratações por ele praticados estavam estritamente relacionados a uma avaliação sobre a conveniência da despesa pública, não envolvendo análise técnica e jurídica do procedimento, conforme disposto no Decreto 7.689/2012, regulamentado pela Portaria 249, de 13/6/2012, do MP (peças 194, p. 25 e 210);

gg) as nomeações e exonerações dentro do Ministério eram de atribuição exclusiva do Ministro, cabendo tão somente ao Secretário-Executivo dar provimento a cargos públicos afetos à Pasta, não sendo sua responsabilidade a escolha dos nomes que compunham a SPOA, bem como suas coordenações (peça 194, p. 26);

hh) há diversos julgados do TCU no sentido de que a apenação por culpa *in vigilando* não é automática e absoluta, ou seja, não comporta a ampliação de responsabilidade a toda a cadeia hierárquica somente pela existência do dever de fiscalizar, sendo necessária a definição da responsabilidade e análise das situações de fato que envolvem o caso concreto (peça 194, p. 26-27);

ii) o responsável não atuou, nem colaborou com situações que, de forma direta ou indireta, possam se enquadrar como conduta negligente, pois em nenhum momento deixou de exercer as atribuições que o cargo exigia, adotando medidas para que a contratação em questão ocorresse da maneira mais vantajosa para a Administração Pública e no menor tempo possível (peça 194, p. 29-30);

jj) apesar da locação de equipamento de informática ser considerada por essa Corte medida excepcional, não se trata de conduta ilegal, além do que todos os requisitos para a prática do ato estavam presentes – agente capaz, objeto lícito e forma prevista em lei, motivo e objeto (peça 194, p. 30);

kk) o relatório preliminar do TCU deixou dúvidas quanto aos parâmetros da metodologia empregada para quantificação de eventual débito, uma vez que equipamentos de informática sofrem rápida obsolescência, sendo comum a constante substituição de componentes, de maneira que os equipamentos instalados possam atender às crescentes demandas decorrentes das novas tecnologias (peça 194, p. 31);

ll) o fluxo de pagamentos do Anexo I (peça 1, p. 26-30), que traz para valor presente os pagamentos realizados ao longo de cinco anos (de 2009 a 2014), compara a locação dos equipamentos com uma eventual aquisição do maquinário, sem, contudo incorporar, na metodologia apresentada, novas aquisições de equipamentos ao longo desse período, que viriam substituir aqueles que já não dispunham de capacidade para atender as necessidades do Ministério;

mm) considerando que a data inicial do fluxo de pagamentos considerada na metodologia foi novembro/2009, e tendo em vista que os dados foram coletados a partir de licitações em diversos órgãos públicos, ocorridas entre 2008 e 2010, bem como não foram relacionadas as datas de aquisição de cada equipamento, resta dúvida quanto à possibilidade de terem sido considerados equipamentos desatualizados que, em função disso, possuíssem, à época, valor de mercado inferior (peça 194, p. 31);

nn) ao elaborar o fluxo de pagamentos, o mais adequado seria trazer para valor futuro (6/2014) os pagamentos realizados, comparando-se com o montante da aquisição realizada pelo Ministério das Cidades, por se tratar de solução tecnológica contemporânea e que melhor representa as necessidades do órgão, como também em função da economicidade dos preços contratados (peça 194, p. 31).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

110. Ao final, requereu fosse afastada a responsabilização do representado e, por consequência, seja afastada a imputação do débito, arquivando o feito em questão (peça 194, p. 32).

II.1.3.1 Análise:

111. O responsável em comento atuou no Ministério, como Secretário-Executivo, no período 8/3/2012 a 8/11/2013 (peça 194, p. 2).

112. É importante registrar, de início, que o Sr. Alexandre Cordeiro não responde pelo débito decorrente da locação dos equipamentos do CPD, mas foi ouvido em razão de constituir instância diretamente envolvida na governança de Tecnologia da Informação do Ministério, cujos problemas contribuíram para que um contrato de aquisição não se concretizasse em tempo considerado razoável, o que prolongou as contratações antieconômicas.

113. Conforme já relatado nesta instrução, depreende-se que não havia governança de TI no Ministério das Cidades. Igualmente, era sabido o contexto político e organizacional vivenciado no final de 2011 e início de 2012, devido a notícias divulgadas pela imprensa acerca de supostas condutas do então Ministro, Mario Negromonte, à frente do Ministério, o que levou à sua saída da Pasta, em 2/2/2012 (http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/02/mario-negromonte-deixa-o-cargo-de-ministro-das-cidades.html).

114. Ressalte-se que, quando o Sr. Alexandre Cordeiro assumiu o cargo de Secretário-Executivo, o contrato 12/2009 já havia sofrido duas prorrogações, cujo término se deu em março/2012. No período de sua gestão (8/3/2012 - 8/11/2013) houve reconhecimentos de dívidas e a celebração de contratos emergenciais, conforme tabela extraída da instrução contida na peça 1, p. 6:

| Ajuste | Vigência |
|---|---|
| Contrato 12/2009 | Setembro/2009 a Setembro/2010 |
| 1º Prorrogação do Contrato 12/2009 | Setembro/2010 a Setembro/2011 |
| 2º Prorrogação do Contrato 12/2009 | Setembro/2011 a Março/2012 |
| Reconhecimento de Dívida | Abril a Julho/2012 |
| Contrato emergencial 6/2012 | Agosto/2012 a Setembro/2012 |
| Contrato emergencial 12/2012 | Setembro/2012 a Março/2013 |
| Contrato emergencial 13/2013 | Assinado em Setembro/2013, contou-se vigência de Março/2013 a Setembro/2013 |
| Reconhecimento de Dívida | 15/9/2013 a 14/5/2014 |

115. Pelo que se constata das informações trazidas aos autos, as contratações emergenciais autorizadas pelo Secretário-Executivo em 19/9/2012 e 4/3/2013 tiveram como fundamento os pareceres de sua assessoria (Notas Informativas 44/2012, de 18/9/2012 e 40/2013, de 1º/3/2013 – Processos 80000.014491/2012-57 e 80000.049663/2012-11), cujo principal argumento era a imprescindibilidade dos serviços, já que não se poderia haver interrupções nas redes de dados, sob pena de comprometer as atividades do Ministério. Nas ocasiões, o Secretário-Executivo determinou à SPOA que revisasse os procedimentos de controle de gestão dos contratos firmados com o Ministério, a fim de detectar eventuais falhas e apresentar soluções para seu aprimoramento (peças 212, p. 5, e 231, p. 6).

116. Observa-se, ainda, tendo em conta o disposto na Nota Técnica 90/2013/CGLOG/SPOA/MCCIDADES, de 4/7/2013 (peça 120, p. 2-4), que o Sr. Alexandre determinou que, caso permanecesse a mesma contratada (Microcity) na nova contratação emergencial (13/2013), seria necessária a revisão do orçamento apresentado, com vistas à redução do valor, já que não haveria despesas com a entrega de equipamentos, instalação e treinamento, por já se encontrarem em funcionamento no Ministério. Após negociações com a empresa, chegou-se a um desconto geral em torno de 5% (peça 120, p. 7).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

117. Também solicitou, por intermédio da CGMI, que fosse justificada a não apresentação do TR nos moldes do Despacho SE 2051/2012, de 19/12/2012 (peça 228), bem como determinou que fossem tomadas providências para formação de comissão de procedimento disciplinar para apurar responsabilidades pelas supostas irregularidades relatadas (peça 231, p. 5-6 e 266, p. 42).

118. Além disso, requereu ao Assessor Especial de Controle Interno, por meio do Memorando 428/2012/SE/MCIDADE, de 22/8/2012, a realização de auditoria e fiscalização em todos os contratos do Ministério (peça 213). Em 13/12/2012, solicitou a verificação da legalidade e de conformidade do termo de referência datado de 12/11/2012, cujo análise encontra-se no Despacho 497/2012/AECI/GM/MCIDADES, de 18/12/2012 (peça 225 e 226).

119. Apesar da expedição de orientações formais acerca dos fluxos para licitações, prorrogações de contratos, dentre outros, por parte da Secretaria-Executiva, mediante a OS 2/2012, ter ocorrido somente em 2/10/2012, verifica-se o esforço do Sr. Alexandre em aprimorar a Governança de TI do Ministério, no período de um ano e oito meses em que esteve no cargo, em razão de várias reuniões envolvendo setores diversos (agenda na peça 205), implantação de sistemas de gerenciamento de contratos, além outras orientações emitidas (peças 233, 235 a 241).

120. Outrossim, deve-se ponderar que no período de sua gestão houve discordâncias profissionais entre a Secretaria-Executiva e a SPOA e suas coordenações, tendo em conta informações trazidas pelo responsável em tela (peça 194, p. 26) e por gestores da CGMI e suas coordenações (peça 70, p. 18-20 e 128, p. 4-7). Segundo o mesmo responsável, as nomeações dos profissionais que compunham a SPOA e suas coordenações cabiam ao Ministro, não tendo a Secretaria opinado sobre elas.

121. Tais divergências ocorreram principalmente em razão de: a) o Secretário Executivo ser contrário à contratação por adesão a ata de registros de preços (peça 228); e b) divisão da equipe da CGMI, passando uma parte a ser vinculada à SPOA e outra diretamente àquela Secretaria Executiva.

122. Ademais, verifica-se que o responsável determinou a constituição da comissão de PAD, por meio da Portaria 416/2016, para apurar as responsabilidades dos fatos descritos nos Processos 80000.014491/2012-57 e 80000.049663/2012-11 (peça 242), demonstrando a adoção das providências a seu alcance na condição de Secretário-Executivo.

123. Diante do exposto, não se pode afirmar que houve desídia, falta de orientação ou má gestão do então Secretário Executivo, Sr. Alexandre Cordeiro de Macedo, por ser instância diretamente envolvida na governança de TI no Ministério, razão pela qual se propõe que sejam acolhidas as razões de justificativas por ele apresentadas.

**II.2 – Objeto das audiências*:*** necessidade de apresentação de justificativas objetivas, pontuais e técnicas para as condutas a seguir, que ensejaram nova contagem de prazo para a substituição dos equipamentos e a consequente manutenção da situação danosa à Administração, tendo em vista que a manutenção dos contratos de locação era mais onerosa que a aquisição desses equipamentos, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008, em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, alinhada à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009- 2C).

II.2.1 - Conduta dos responsáveis:

II.2.1.1. Sr. Danilo César Ribeiro da Silva Lima (CPF 579.122.891-00), gestor da CGMI: não aproveitamento ou aproveitamento parcial das especificações técnicas (termos de referência) do gestor precedente, com vistas à licitação para aquisição de equipamentos em substituição ao contrato de locação 12/2009, constantes do processo 80000.050339/2010-76, além da autuação de três processos com a mesma finalidade (80000.036697/2011-57, 80000.010912/2012-71 e 80000.018399/2012-66) sem que a licitação tenha sido deflagrada, tampouco tenha sido juntado termo de referência e/ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

especificações técnicas ao processo 80000.010912/2012-71 (que culminou na licitação para aquisição dos servidores) durante a sua gestão.

II.2.1.2. Sr. André Leandro Magalhães (CPF 468.503.170-91), gestor da CGMI: não aproveitamento ou aproveitamento parcial das especificações técnicas (termos de referência) do gestor precedente, com vistas à licitação para aquisição de equipamentos em substituição ao contrato de locação 12/2009, constantes do processo 80000.036697/2011-57, no bojo do processo 80000.010912/2012-71 (que culminou na licitação para aquisição dos servidores).

II.2.1.3. Sr. Sidney Liszt Costa Rodrigues (CPF 645.652.114-91), gestor da CGMI: não aproveitamento ou aproveitamento parcial das especificações técnicas (termos de referência) do gestor precedente, com vistas à licitação para aquisição de equipamentos em substituição ao contrato de locação 12/2009, constantes do processo 80000.010912/2012-71 (que culminou na licitação para aquisição dos servidores).

II.2.1.4. Sr. Antônio Barreto de Oliveira (CPF 025.927.705-34), SubSecretário da SPOA: não aproveitamento ou aproveitamento parcial das especificações técnicas (termos de referência) do gestor precedente, com vistas à licitação para aquisição de equipamentos em substituição ao contrato de locação 12/2009, constantes do processo 80000.50339/2010-76, no bojo do processo 80000.036697/2011-57, autuado durante a sua gestão.

II.2.1.5. Sr. Fábio Almeida Monteiro (CPF 095.690.063-15), Subsecretário da SPOA: não aproveitamento ou aproveitamento parcial das especificações técnicas (termos de referência) do gestor precedente, com vistas à licitação para aquisição de equipamentos em substituição ao contrato de locação 12/2009, constantes do processo 80000.036697/2011-57, no bojo do processo 80000.010912/2012-71 (que culminou na licitação para aquisição dos servidores), autuado durante a sua gestão.

II.2.2 - Justificativas apresentadas pelo Sr. Danilo César Ribeiro da Silva Lima (peça 70)

124. Iniciou o responsável informando que assumiu a Coordenação-Geral da CGMI em 31/3/2011 e encontrava-se afastado de qualquer atividade público-administrativa em razão da sua exoneração em 14/5/2012 (peça 70, p. 3).

125. Ato contínuo, apresentou as seguintes alegações:

a) no tocante ao arquivamento do Processo 80000.050339/2011-76 e a autuação do novo processo 80000.36697/2011-57, em 27/7/2011, informou que o conteúdo dos artefatos e do termo de referência foram reaproveitados no novo processo em sua maioria, porém a pesquisa de mercado do processo anterior estava defasada e teria que ser refeito todo o mapa de preços e consequentemente o encaminhamento para nova certificação orçamentária no MCidades e no Denatran (peça 70, p. 6-7);

b) a demanda do Denatran correspondia a mais de 80% do valor estimado da contratação e seria paga com o orçamento daquele órgão, o que demonstra a grandiosidade dos serviços que deveriam ser incluídos no termo de referência (peça 70, p. 7, 14 e 18);

c) o tempo utilizado pelo responsável estava dentro da normalidade, inclusive houve observância do prazo estabelecido na Ordem de Serviço 2, de 2/10/2012, da lavra do Secretário-Executivo do Ministério das Cidades (peça 219), ou seja, o prazo médio de seis meses para concluir o procedimento licitatório, considerando a reduzida equipe de servidores lotados na CGMI (peça 70, p. 16);

d) quanto à alegação de que sua atuação ocorreu de forma desidiosa, por ter alterado o termo de referência por duas vezes sem que tenham sido explicados nos autos os motivos que levaram à condenação do TR anterior, a partir dos processos citados e dos depoimentos das testemunhas ouvidas pela comissão de sindicância é possível verificar que a decisão em alterar o termo de referência se deu em obediência à determinação do seus superiores hierárquicos para incluir os serviços do Denatran na rede do MCidades (não estavam previstos no TR feito na gestão anterior) e, ainda, à necessidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

adequação do termo de referência às novas exigências agrupadas na Instrução Normativa 4/2010-MP, justificando o arquivamento do processo (peça 70, p. 18);

e) não bastasse a complexidade do produto a ser adquirido, o número reduzido de servidores e a falta de qualificação técnica destes, a Coordenação foi surpreendida com a decisão do então Secretário-Executivo em dividir, informalmente, a equipe da CGMI em duas áreas, uma de desenvolvimento e outra de manutenção, sendo que a de desenvolvimento ficaria ligada à Secretaria-Executiva e a equipe de manutenção operacional permaneceria na CGMI ligada à SPOA, diminuindo ainda mais a disponibilidade de mão de obra especializada, causando um descompasso nos processos de tomada de decisão em função desta nova reestruturação de atividades (peça 70, p. 18);

f) em momento algum deu causa ao atraso nos procedimentos licitatórios, pois sua participação se exauria apenas na parte técnica (análise das necessidades do Ministério e confecção do termo de referência), ficando a cargo de outras coordenações e subsecretarias a tomada de decisões e andamento do processo, tanto na fase interna quanto externa da licitação (peça 70, p. 19 e 23);

g) em reunião com o dirigente da SPOA e com o Secretário-Executivo, ao falar sobre o processo 80000.036697/2011-57, que havia saído da CGMI em 20/1/2012, após atendimento às recomendações da Conjur (peça 162, p. 162-179), foi surpreendido pela afirmação do Secretário que o processo estava viciado e que não autorizaria sua licitação, sem sequer analisá-lo, preferindo dividir a equipe da CGMI, informando a todos os servidores em reunião geral no auditório do Ministério, ficando afeta à sua gestão a parte relativa à realização de projetos para a nova contratação;

h) o Secretário-Executivo enviou o Despacho 542/2012, em 3/4/2012, à SPOA para providências cabíveis, conforme acordado, ficando o processo sem movimentação, o que corroborou a não aprovação da continuidade do certame, levando à CGMI, ante a ausência de resposta formal, a autuar novo processo afim de dar prosseguimento à contratação (peça 70, p. 20);

i) o processo não seguiu seu tramite normal e como não seria concluído antes do término do prazo estipulado no primeiro termo aditivo, comunicou o fato às demais coordenações, preparou todos os documentos necessários para realização do 2° termo aditivo, o que acabou se concretizando, não dando margens à realização de contratação emergencial durante sua gestão e não cometendo a falta de prestação de serviços sem a devida cobertura contratual (peça 70, p. 20);

j) diante da grave situação contratual, foi levada ao conhecimento da SPOA e do Secretário-Executivo a possibilidade de contratação da demanda por meio de adesão a ata de registro de preço, porém o Secretário informou que não se sentia à vontade em aderir ata de registro de preços e que precisava ser convencido desse modelo de contratação, demonstrando que o seu desejo era a realização de uma nova licitação (peça 70, p. 21);

k) durante a sua gestão junto à CGMI a situação poderia ter sido solucionada, bastando apenas a deliberação superior autorizando a licitação nos termos do processo 80000.036697/2011-57 ou a compra dos equipamentos por meio de adesão à ata de registro de preços (peça 70, p. 21);

l) a desídia pressupõe não um ato único ou isolado, mas uma forma de proceder desatenta, negligente e reiterada do servidor público, sendo que a aplicação de pena sem a existência de antecedentes funcionais apresenta-se demasiadamente desproporcional, pois é imposta ao servidor que não tinha conhecimento de que sua conduta se apresentava irregular. (MS 12317/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Terceira Seção — STJ — Julgado em 23.04.2008, DJE 16/6/2008).

126. Conclui alegando que em momento algum agiu com desídia ou deixou de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo, não dando causa a contratação originária e nem causou prejuízo ao erário (peça 70, p. 24).

II.2.2.1. Análise:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

127. O Sr. Danilo César permaneceu na Coordenação-Geral da CGMI, no período de 31/3/2011 a 14/5/2012 (peça 1, p. 33).

128. Registre-se que, quando o responsável assumiu a CGMI, o contrato 12/2009 encontrava-se na sua primeira prorrogação, inclusive havia recomendação do Jurídico desde setembro/2010 quanto à prorrogação em caráter excepcional (Parecer Conjur 744/2010), tendo sido apontada irregularidade relativa à alteração da data de vigência do contrato inicial, que, além de destoar da minuta contratual da ARP aderida, não foi submetida ao crivo do Jurídico.

129. Durante a gestão do Sr. Danilo o termo de referência foi alterado por duas vezes em 20/5/2011 (Processo 80000.50339/2010-76 – peça 45, p. 63-130) e em 15/12/2011 (Processo 80000.036697/2011-57 – peça 162, p. 14-52, 100-103 e 183-188 e peça 163, 1-34). Também foi autuado em 23/3/2012, em razão de seu requerimento, o processo 80000.010912/2012-71, que resultou no Pregão 14/2013, porém, durante a sua gestão, somente foi juntado a esse processo o documento oficial da demanda, não havendo nenhuma referência aos TR's anteriores (peça 27, p. 1-9 do TC 028.246/2013-6).

130. Segundo alegações do responsável, o principal motivo para o não prosseguimento do processo 80000.50339/2010-76 decorreu da inclusão das demandas do Denatran, necessitando reespecificar os equipamentos a serem adquiridos.

131. Cabe salientar, quanto à participação do Denatran na contratação, que não restou devidamente esclarecida porque não se deu continuidade ao processo 80000.050339/2010-76 (iniciado em 27/10/2010 – peças 43 a 45), uma vez que estava avançada a fase processual em relação àquele órgão, consoante se verifica dos Despachos 72/2011/CGIE/DENATRAN, de 27/5/2011 - peça 45, p. 137-138, 74/2011/CGIE/DENATRAN, de 30/5/2011 - peça 45, p. 140, 86/2011/CGIE/DENATRAN, de 17/6/2011 - peça 45, p. 151 e da Nota Técnica 47/2011/CGPO/DENATRAN, de 22/6/2011 – peça 152-153, inclusive tendo o Departamento demonstrado sua concordância, sem reparos, com a proposta apresentada na Nota Técnica 15/2011/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, expedida pela CGMI (peça 45, p. 145-147).

132. No entanto, foi autuado o processo 80000.036697/2011-57, em 27/7/2011, que segundo informado, visava reespecificar os equipamentos a serem adquiridos, incluindo o Denatran como requisitante (peça 45, p. 166).

133. Além disso, afirmou o responsável que procurou atender ao disposto no art. 2º, item III, da IN 4/2010-SLTI/MP, uma vez que o Denatran deveria compor a equipe de planejamento da contratação, já que participaria da licitação como patrocinador majoritário do projeto. Em que pese tal afirmação, considerando que as tratativas com o Departamento já vinham ocorrendo desde maio/2011 e que a IN já estava em vigor desde 2010, cujas exigências já deveriam ser de conhecimento da CGMI, setor responsável pela elaboração do TR, não se vislumbra razão para a inclusão tardia do Denatran no planejamento, uma vez superada essa etapa e considerando que não se constatou alterações significativas no objeto da contratação.

134. Pelo que se observa das versões dos termos de referência de 20/5/2011 (peça 45, p. 63-130) e 15/12/2011 (peças 162, p. 14-62 e 100-103), as alterações promovidas nas especificações técnicas dos equipamentos e *softwares* a serem adquiridos não justificam as delongas no processo, o que é corroborado pela análise contida na tabela comparativa dos termos de referência relacionados à contratação do CPD (TR2 - Processo 80000.050339/2010-76 e TR3 - Processo 80000.036697/2011-57), elaborada por perito, em razão de solicitação da Comissão de PAD (peça 267, p. 51-52), o que leva a inferir que o novo termo era desnecessário ou que o TR anterior poderia ter sido levado adiante no processo de contratação, considerando a situação danosa então vigente (locação), documento cujo não aproveitamento contribuiu para atrasos no processo de aquisição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

135. Com base em laudo dos peritos, a Comissão concluiu que as modificações feitas pelas sucessivas gestões da SPOA e da CGMI, embora pudessem visar melhorias ou ajustes na proposta de contratação, atrasaram a realização de uma licitação que deveria ocorrer em caráter de urgência (peça 269, p. 111-112).

136. De ressaltar que membros da equipe da CGMI, à época dos fatos, Srs. Ronald Alves e Ian Lopes, em depoimentos à comissão do PAD, corroboraram que todos os termos de referência elaborados estavam aptos a instruir o processo licitatório, sendo que as alterações foram por questões administrativas devido a mudanças de gestores e não por questões técnicas (peça 269, p. 95-96 e 112).

137. Mesmo após ser autuado novo processo em 27/7/2011 (80000.036697/2011-57) para adequações no TR, com o objetivo de incluir as demandas do Denatran, ainda assim a Consultoria Jurídica recomendou o seu ajuste, bem como a realização de nova pesquisa de preços (peça 162, p. 161-179). Além disso, o aludido processo foi encaminhado à CGU, por meio do Aviso 11/2011/GAB/MCIDADES, de 1º/2/2012 (peça 30, p. 82), para análise e emissão de parecer sobre a contratação. Os originais foram devolvidos sem análise, nem deliberação formal acerca do seu prosseguimento, em 7/3/2012, devido a limitações operacionais no âmbito da CGU.

138. Com o envio do processo 80000.036697/2011-57 à CGU, a CGMI deu início a um novo processo de aquisição (80000.10912/2012-71), em 23/3/2012, mas, conforme já relatado, apenas com a inclusão do documento de oficialização de demanda. O responsável em tela foi exonerado do cargo em 14/5/2012, sem a substituição dos equipamentos locados.

139. Uma das alegações do Sr. Danilo para as delongas na finalização do processo de aquisição está relacionada a dificuldades na realização das pesquisas de preços para fins de orçar a contratação. Em regra, segundo o responsável, elas são demoradas e complexas, sendo um fator crítico no processo, podendo gerar atrasos em razão da dependência das empresas que enviam seus orçamentos. Além disso, arguiu carência de pessoal.

140. Quanto ao argumento do responsável de que foi surpreendido pelo Secretário-Executivo quando este informou que não autorizaria a licitação, sem análise, em razão de vícios no processo 80000.036697/2011-57, não foram juntados aos autos elementos que comprovem tal fato, como documentos assinados, orientações ou despachos. O que se tem conhecimento nos autos é o posicionamento, a princípio, contrário a adesões a atas de registros de preços por parte do SE.

141. Cumpre registrar, tendo em conta as informações constantes dos autos, que, no decorrer da gestão do Sr. Danilo, foram exarados os Pareceres CONJUR/MCIDADES 411/2011, de 22/7/2011 (peça 29, p. 180-188), 535/2011, de 15/9/2011 (peça 30, p. 3-10), 3/2012, de 4/1/2012 (peça 162, p. 161-179) e 68/2012, de 9/2/2012 (peça 30, p. 119-125). As duas primeiras manifestações se referiram essencialmente às prorrogações de prazos do contrato 12/2009, sendo recomendado a apuração de responsabilidades, em razão da demora na instauração do procedimento licitatório para substituir o aludido contrato. As demais trataram da análise de minuta do edital referente à pretensa aquisição e de consulta acerca de notificação da empresa Microcity sobre a retirada dos equipamentos de informática devido ao exaurimento do contrato, respectivamente.

142. Assim, era notória a urgência que a situação requeria, diante dos alertas do Jurídico, que vinham desde 2010 (Parecer Conjur 744/2010). Frise-se que em mais de um ano na CGMI (31/3/2011 a 14/5/2012), e existindo uma versão do documento elaborada pelo Coordenador-Geral anterior, o aludido responsável não apresentou o TR definitivo. Durante a sua gestão houve a segunda prorrogação do contrato 12/2009 (setembro/2011 a março/2012) e prestação de serviço sem cobertura contratual (abril e maio/2012).

143. A elaboração de sucessivas versões dos TR's não levou em consideração que o contrato 12/2009 foi prorrogado em caráter excepcional, dada a imprescindibilidade da prestação dos serviços, o que poderia ter levado os gestores a pensar na contratação definitiva baseada nos quantitativos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

aproximados e informações de que se dispunha em 22/3/2012, não justificando novos levantamentos e pesquisas de mercado, conclusão corroborada posteriormente pela Comissão do PAD e pela CGU. Além disso, restou evidenciado que houve reiteradas falhas nas elaborações dos termos, o que levou a diversas recomendações da Conjur e retrabalhos, conforme relatado neste processo, o que levou inclusive a instauração de procedimentos administrativos no MCidades.

144. Vê-se, então, que as alterações injustificadas do TR e as consequentes autuações de processos contribuíram para manutenção da situação danosa à Administração, eis que o contrato de locação era mais oneroso que a aquisição, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008, da CGMI e em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009- 2C).

145. Desse modo, propõe-se que seja aplicada ao Sr. Danilo César Ribeiro da Silva Lima a multa prevista no art. 58, inciso, II, da Lei 8.443/1993.

II.2.4. Justificativas apresentadas pelo Sr. André Leandro Magalhães (peças 128 a 159)

146. Em síntese, o responsável apresentou os seguintes esclarecimentos (peça 128):

a) havia falta de apoio por parte da alta administração do Ministério sobre o encaminhamento de opções de soluções apresentadas pela área técnica, eis que os Srs. Danilo César e Américo Borghi (CGMI precedentes) apresentaram projeto à Administração em 5/4/2012 (peça 133, p. 4) para a contratação do novo CPD, num prazo estimado de dezoito meses, ratificado em 10/5/2012 (peça 133, p. 2);

b) a proposta técnica/operacional apresentada não foi validada pelo Secretário-Executivo (Alexandre Cordeiro), o que provocou nova demanda de estudos pela CGMI a fim de prover análise técnica de uma arquitetura para a solução computacional e refazimento dos artefatos constante da IN 4/2010, além de novos prazos para a efetivação do processo 80000.010912/2012-71 (peça 128, p. 4-7);

c) havia ingerência operacional/administrativa da Secretaria-Executiva junto à CGMI/SPOA, em desconformidade com o Regimento Interno do Ministério, sem a necessária formalização e respaldo jurídico, uma vez que em reunião realizada no auditório em maio/2012, presidida pelo Secretário, com a presença das equipes dos responsáveis da SPOA, CGLOG, CGMI, CGOF (Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças) e CGPLAN (Coordenação-Geral de Planejamento), esse informou que a CGMI não estaria mais sob a gestão da SPOA, o que, de fato, parcialmente e informalmente ocorreu, mas não de direito, visto que não houve formalização ou publicação no DOU da mudança na estrutura, tampouco alteração regimental (peça 128, p. 4 e 7);

d) a CGMI ficou dividida entre dois gestores (na sua administração, na condução operacional, na tomada de decisões, na utilização de recursos técnicos e de pessoal, nas análises e definições técnicas, na autonomia de andamento de processos e na responsabilização mútua, extraoficial, da referida Coordenação Geral), ou seja, pelo Coordenador-Geral e pelo gerente de projetos da Secretaria Executiva (peça 128, p. 7);

e) em função do perceptível panorama de fragilidade administrativa e processual no Ministério e dos relatos de enorme preocupação do Subsecretário da SPOA e do Coordenador Américo Borghi, a respeito da falta de conhecimento dos processos e contratos de TI e da consequente incerteza dos atos de conformidade, solicitou à sua equipe um levantamento urgente de criticidade de governança de todos os processos e contratos de TI no órgão, mediante a Nota Técnica 16/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 29/6/2012 (peça 138), sendo que, dos processos avaliados, 67% encontravam com *status* de alta criticidade, dentre eles o processo 80000.010912/2012-71 (peça 128, p. 9-11);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

f) por meio do Despacho 36/2012/CGMI/SPOA/SE/MCidades, de 28/5/2012 (peça 135, p. 2), foram solicitadas informações a respeito dos sistemas Renavam e Renach e implantação do Sistema de Identificação Automática de Veículos (SINIAV), visando à atualização de demanda, eis que a informação anterior datava de agosto/2011 (peça 128, p. 9);

g) até o momento do aludido despacho (28/5/2012), não havia no processo 80000.010912/2012-71 nenhuma outra informação além do documento de oficialização de demanda (peça 128, p. 9);

h) em 8/6/2012, o processo foi encaminhado para a Coordenação-Geral de Informatização e Estatística do Denatran, objetivando a ratificação de necessidade da demanda e a atualização das informações (peça 128, p. 10);

i) em razão da grave situação de criticidade e conformidade dos processos e contratos de TI, encontrados no início daquela nova gestão, o notificado encaminhou o Memorando 3406/2012/CGMI/SPOA/SE/MCidades, datado de 3/7/2012 (peça 139), para as suas duas chefias imediatas, no caso a SPOA e a Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI/SE), além da Secretaria-Executiva e Conjur, objetivando ações urgentes (peça 128, p. 12);

j) foi encaminhado memorando ao Presidente do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (peça 140), em 5/7/2012, solicitando a publicação da Política de Segurança da Informação do Ministério das Cidades, com urgência, em virtude da extrema criticidade identificada no levantamento realizado no que se refere aos ativos de TI (peça 128, p. 12);

k) reunião efetivada pelo Diretor da DDI/SE, Sr. Carlos Vieira, com a CGMI e a empresa CDS (representante do Banco de Dados Oracle), em 5/7/2012, que tinha como objetivo, entre outros, possível adequação de dimensionamento da solução técnica para aquisição do CPD/MCidades, por meio de Ata do Conselho Nacional de Justiça, demonstra a influência e gestão em paralelo da CGMI pela Administração do Ministério das Cidades e das definições técnicas dos processos de TI (peça 128, p. 12-13);

l) a CGMI, com o intuito de dar conformidade aos processos de aquisição/contratações de ativos de TI, solicitou, por meio do Memorando-Circular 3564/2012/CGMI/SPOA/SE/MCidades, de 5/7/2012 (peça 141), que todas as áreas do Ministério fossem orientadas a encaminhar as demandas de TI para a CGMI, em face de disposições da IN 4/2010, da então SLTI/MP (peça 128, p. 13);

m) a partir dos achados providos pela Nota Técnica (NT) 16/2012/CGMI, constatou-se a necessidade de atualização e de adequações das especificações técnicas precedentes (que foram utilizadas parcialmente pelo declarante) - peça 128, p. 14;

n) em observância ao trabalho realizado pela CGMI, quando da NT 16/2012, em especial aos itens 16, 30, 31, 33, 35, 54 e 55 do Anexo "Diagnóstico de Criticidade de Governança de TI" e dos itens 2 e 3 do Anexo "Processos e Contratos Administrativos" foi expedido o Memorando-Circular 3563/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, 6/7/2012 (peça 142), o qual foi encaminhado à Secretaria-Executiva e à SPOA, informando a alta criticidade dos processos 80000.014491/2012-57 e 80000.010912/2012-71, além de requerer apuração de responsabilidade sobre possíveis omissões em relação aos prazos e trâmites administrativos que prejudicavam sua continuidade (peça 128, p. 14);

o) em reunião na SE/MCidades, em 6/7/2012, foi entregue pela CGMI ao Secretário-Executivo (Alexandre Cordeiro) cópia da Nota Técnica 16/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES e de seus anexos, quando, em conjunto, foram debatidas várias adequações ainda necessárias à efetivação das especificações técnicas e de quantitativos de demandas, conforme os achados da referida NT, sendo estipulado ajuste à confecção de novo cronograma visando à aquisição definitiva dos equipamentos do CPD, com as seguintes fases: reanálise de requisitos funcionais e técnicos, elaboração de novo *layout*, nova definição dos equipamentos e *softwares,* novo preenchimento de artefatos em atendimento a IN 4/2010-MPOG e nova elaboração do termo de referência (peça 128, p. 16);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

p) a previsão para conclusão dessas fases era 21/8/2012, sendo que o termo de referência foi finalizado e enviado à SPOA/CGLOG em 22/8/2012 (peça 128, p. 16);

q) a CGMI, em 10/7/2012, encaminhou ao Secretário-Executivo e ao Diretor da DDI/SE, dada a relevância do assunto sobre "processos e contratos administrativos de TI do Ministério das Cidades" e para formalmente reforçar o *status* de alta criticidade dos ativos de TI encontrados, o Memorando-Circular 3634/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES (peça 143), acompanhado de cópia da documentação referente à Nota Técnica 16/CGMI/SPOA e seus anexos, no intuito de subsidiar as decisões (peça 128, p. 16);

r) em 13/7/2012, o Secretário-Executivo, por meio do Despacho 1122/2012/SE/MCIDADES (peça 144), encaminhou o processo 80000.014491/2012-57 (locação emergencial dos servidores) ao SPOA autorizando a celebração do contrato administrativo, que por sua vez encaminhou ao Coordenador da CGLOG ratificando a dispensa da licitação;

s) várias ações e estudos complementares foram necessários para a identificação e correção dos problemas e da consequente necessidade de adequação de todos os materiais técnicos definidos na gestão precedente, em especial no que tange ao dimensionamento de estruturas e dispositivos de *hardwares* e *softwares*, além de regramento de usabilidade da rede e seus conteúdos (peça 128, p. 17);

t) no seu entender não houve omissão nos trabalhos anteriores, haja vista o fator temporal, que implica sempre a dinâmica de atualizações técnicas e de demandas e, principalmente, pela falta da Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC), uma vez que o dimensionamento e a implementação em qualquer órgão sofrem significativa requisição de infraestruturas técnicas e aquisições de ferramentas (peça 128, p. 17);

u) a CGMI encaminhou ao Secretário-Executivo conclusão dos estudos técnicos sobre bloqueio de acesso a conteúdo de informações e dados pela rede do Ministério das Cidades (via canal de *internet*), por meio da Nota Técnica 19/2012/CTI/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES (peça 145), bem como do Memorando 4114/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, 6/8/2012 (peça 146), com cópia ao DDI/SE, que trata de "servidores de arquivos corporativo" a partir do levantamento de governança e criticidade realizado, mediante a Nota Técnica 16/CGMI/SPOA, para melhor definir a arquitetura técnica e quantitativos para dimensionamento do termo de referência do CPD/MCIDADES (peça 128, p. 18);

v) a CGMI enviou, ainda, à Secretaria-Executiva, o Memorando 4203/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 13/8/2012 (peça 148), que trata da publicação da Política de Segurança da Informação (POSIC) do Ministério, da Gestão de Ativos de TI e das Implementações de Controle para o Acesso de Conteúdo e Arquivos Corporativos, cujas ações e seus desdobramentos, a partir da autorização da Pasta, possuem significativo impacto na dinâmica das atualizações dos quantitativos e definições de solução técnica para a elaboração do termo de referência para aquisição do CPD/MCIDADES (peça 128, p. 20);

w) o declarante (CGMI André Leandro) encontrou enorme dificuldade, durante todo o período lotado no Ministério, para executar suas atividades com autonomia e com tranquilidade jurídica/administrativa devido à limitação da condição de trabalho e de gestão da CGMI, efetivada por decisão do Secretário-Executivo, ainda na gestão do Sr. Danilo, que concorreu para a fragilidade operacional e administrativa de toda a Coordenação (peça 128, p. 21);

x) a CGMI solicitou informações urgentes ao Secretário-Executivo, ao Assessor Especial de Controle Interno (Elídio Estrela) e aos seus dois chefes imediatos e concomitantes, o SPOA (Fábio Almeida) e o Diretor da DDI/SE (Carlos Vieira), quanto à responsabilidade da gestão e da administração de acesso de dados do Ministério das Cidades, mediante o Memorando-Circular 4247/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, 15/8/2012 (peça 149), em razão de denúncia veiculada na revista Veja e amplamente noticiada na mídia e imprensa nacional, sobre possível uso indevido de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

dados do Ministério, envolvendo o servidor Alexandre Fernandes Ono, ressaltando a necessidade de **promover adequações e recursos para a segurança da informação** (peça 128, p. 21);

y) não houve qualquer consulta ou convalidação, no que tange à nomeação de Alexandre Ono, por parte da CGMI pois, embora o ora defendente fosse formalmente superior hierárquico imediato, de fato, o chefe de Alexandre Ono era o Sr. Marcio Oliveira (peça 128, p. 21);

z) o fato gerou condição esdrúxula na sua gestão como Coordenador-Geral da CGMI, e mesmo na da própria SPOA, como demandante e superior regimental, haja vista a "desautorização informal" determinada pela Secretaria-Executiva para o exercício de forma autônoma das atividades de responsabilidade da Coordenação/SPOA, além da falta de apoio e amparo operacional para determinações e/ou decisões para atendimento às necessidades funcionais desses setores;

aa) em 20/8/2012, a CGMI procedeu à juntada do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) ao processo 80000.010912/2012-71 (para aquisição dos servidores) e em 22/8/2012 procedeu à juntada, no mesmo processo, dos documentos de Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação, da Análise de Riscos e do Termo de Referência (conforme Instrução Normativa 4/2010-MP/SLTI), para adequação de conformidade do referido processo e assinatura do Secretário-Executivo (peça 128, p. 23);

bb) as motivações para o aproveitamento de forma parcial dos conteúdos técnicos da gestão precedente foram: 1) indefinição, pela Administração do Ministério, quando da análise das especificações técnicas da CGMI, em relação ao processo 80000.014491/2012-57; 2) inexistência dos artefatos nos autos do processo 80000.010912/2012-71; 3) informes e registros da não autorização do Secretário-Executivo referentes às propostas técnicas, que seriam desenvolvidas para solução do assunto em tela, ofertadas pelo gestor precedente; 4) necessidade de atualizações e adequações às especificações técnicas (termo de referência) produzidas anteriormente, conforme os achados nas Notas Técnicas 16/2012, 19/2012 e 21/2012, além das demandas decorrentes da regulamentação da Política de Segurança da Informação (POSIC) e demais registros quanto à dinâmica de demandas de TI do Ministério das Cidades (peça 128, p. 24 e 60);

cc) a CGMI encaminhou o Memorando-Circular 4612/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 4/9/2012 (peça 150), à SPOA e à DDI/SE, alegando que a realocação de servidores da coordenação para prover estrutura de projetos na Secretária-Executiva, conforme determinação do Secretário, poderia promover agravamento das dificuldades para a realização das atividades em geral da área de TI, não obstante as atividades vinculadas ao processo 80000.010912/2012-71;

dd) na mesma linha o Memorando-Circular 4689/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 10/9/2012 (peça 151), no qual manifesta preocupação quanto ao agravamento das dificuldades pela falta de recursos humanos na CGMI (peça 128, p. 24);

ee) em reunião na Secretaria-Executiva, em 10/9/2012, com a presença do Secretário-Executivo (Alexandre Cordeiro), do titular da SPOA (Fábio Almeida) e demais representantes da CGMI, CGLOG e CGOF, além da participação do Diretor da DDI/SE (Carlos Vieira — o qual respondia concomitante pela chefia imediata da CGMI), o Sr. Francisco Paulo Soares Lopes, representante da CGLOG, ressaltou que o mecanismo para aquisições, via a possibilidade do uso de adesão a atas de registro de preço, em conformidade com as especificações de objetos de processos do Ministério e com preços adequados, seria de grande valia, haja vista o fator de celeridade e de menor risco para a contratação (peça 128, p. 24 e 56);

ff) embora o Secretário-Executivo tenha comentado que não tinha simpatia por essa forma de contratação, ao ser questionado novamente pela CGLOG, sobre a vantajosidade processual deste mecanismo e do fator lícito desse, observou que não estaria negando o uso de adesões a ARPs, mas que para aprovar, deveriam convencê-lo da vantajosidade em cada processo especifico (peça 128, p. 25 e 56);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

gg) não havia na Ordem de Serviço 2/2012 SE/MCIDADES (peça 152, p. 4-6), à época emitida pelo Secretaria-Executiva, qualquer formalização quanto à negativa para uso de procedimento de adesão à ARP's (peça 128, p. 26 e 55-57);

hh) em 18/9/2012 em reunião realizada nas dependências da Secretaria-Executiva, diante de toda a equipe da CGMI/SPOA, inclusive de terceirizados, representante da DDI/SE (Carlos Vieria) e do Sr. Sidney Liszt Costa, foi anunciado pelo Secretário que a CGMI teria "nova divisão", o que configurou "sequestro" de sua condição de gestor, gerando instabilidade funcional para o exercício do cargo (peça 128, p. 27);

ii) as pesquisas de preços realizadas pela COLIC/CGLOG, a pedido da CGMI, foram ampliadas, além do que a equipe de planejamento da contratação promoveu adequações técnicas ao termo de referência para aquisição dos servidores (processo 80000.010912/2012-71), visando atualizações dos pilares básicos da segurança da informação: integridade, confidencialidade e disponibilidade (peças 128, p. 29, 153 e 155);

jj) em reunião com o subsecretário da SPOA, após análise pela CGMI dos dados obtidos pela CGLOG, **concluiu-se pela significativa vantajosidade da opção de adesão em relação ao pregão eletrônico**, o que levou a essa proposta, porém se o Secretário-Executivo decidisse pela licitação no modelo pregão, poderiam ser aproveitados os mesmos artefatos e termo de referência (peça 128, p. 30);

ll) a adesão, segundo análise da CGMI e da SPOA, se mostrava a melhor opção, em razão dos seguintes fatores: menor risco processual (imprevisibilidade do procedimento do pregão e da complexidade da contratação), maior celeridade da contratação e **maior economicidade** (peça 128, p. 31 e 57-58);

mm) foi encaminhado pela CGMI ao Presidente do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI (Alexandre Cordeiro), mediante o Memorando 6915/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 27/12/2012 (peças 157), a proposta de PDTI do Ministério das Cidades, biênio 2013-2014 e da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para o triênio 2013-2015, procedimento este de importante respaldo para a conformidade do processo 80000.010912/2012-71 (peça 128, p. 32);

nn) foram realizadas reuniões com a SPOA com vistas à exposição de justificativas técnicas acerca dos questionamentos da então CGU (solicitação de auditoria 201305708/003), tendo a Subsecretaria encaminhado a resposta ao AECI/MCidades, por meio do Memorando 1592/2013 SPOA/SE/MCIDADES, de 10/4/2012 (peça 128, p. 33);

oo) o notificado atuou com zelo, presteza e consonância com as orientações da Administração do Ministério, com o art. 8ª da OS 2/SE/MCIDADES, de 2/10/2012, bem como em conformidade com a IN 4/2010- SLTI/MP (peça 128, p. 34);

pp) mesmo com as dificuldades operacionais, levou menos de três meses para entregar todos os artefatos para o processo de aquisição do objeto, ou seja, no período proveu dois termos de referência, com os devidos artefatos e estudos complementares, antes mesmo do prazo estipulado pela gestão anterior, que seria 22/11/2012 (peça 128, p. 43-44);

qq) em razão de ausência de conformidade, de acompanhamento e de gestão técnica administrativa dos processos de TI pelos órgãos demandantes em relação à visão corporativa do Ministério, tais como falta de ações coordenadas no cenário ministerial, redundância de esforços e recursos financeiros, discrepância de informações, em desacordo com normativos contratuais (IN 4/2010-MP), dificuldade para manutenção e suporte de sistemas, foi elaborado pela CGMI e levado ao conhecimento dos setores responsáveis um trabalho de diagnóstico dos ativos de TI (peça 128, p. 45-46);

rr) não há caracterização plena de que o notificado procedeu de maneira desidiosa ou sem a responsabilidade e presteza em suas atividades, aliás se verifica na extensa cronologia de atividades no processo em tela o seu envolvimento pleno e tempestivo, seja na busca da conformidade para os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

processos e contratos e na elaboração de materiais técnicos para assessoramento e orientação à administração do Ministério, seja nas ações para promover a governança de TI (peça 128, p. 49);

ss) as adequações ocorridas no tocante às especificações técnicas, se deram, ainda, em razão da publicação de atos normativos como a POSIC, bem como de novas demandas como a implantação do banco de dados corporativo - Bd Corporativo e a estruturação do Laboratório de Computação Científica aplicado à Análise Urbana (Lacau) – peça 128, p. 51-52.

tt) o termo de referência elaborado pela equipe de planejamento da contratação estava apto à decisão discricionária do Secretário Executivo na opção que fosse definida (locação por adesão à ARP ou aquisição), pois os itens estavam em lotes, divididos por segmento tecnológico, tendo inclusive êxito na pesquisa de preços junto ao mercado, ressaltando que as ARP's encontradas estavam distribuídas em diversos órgãos e fornecedores, o que permitiria maior respaldo contra direcionamentos ou contratações possivelmente fechadas ou mesmo de construção dos artefatos direcionados a ata específica (peça 128, p. 59).

II.2.4.1. Análise:

147. O responsável em tela atuou no Ministério, como Coordenador-Geral da CGMI, no período de 14/5/2012 a 6/5/2013 (peça 1, p. 33).

148. Quando assumiu o cargo na Pasta, o contrato de locação 12/2009 já se encontrava encerrado. No entanto, no período de sua gestão, foram firmados os contratos emergenciais 6/2012 (ago/2012 a set/2012) e 12/2012 (set/2012 a mar/2013), além do contrato emergencial 13/2013 que foi assinado em setembro/2013, com vigência retroativa a março/2013 (e término em set/2013).

149. Por outro lado, constata-se que durante a sua coordenação foram adotadas diversas medidas relacionadas à governança de TI:

a) foi realizado diagnóstico, em 29/6/2012, sobre a situação dos ativos de TI do Ministério (Nota Técnica 16/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, 29/6/2012 - peça 138), cuja conclusão foi no sentido de alta criticidade, sendo sugerido atenção imediata das seguintes áreas: Secretaria- Executiva, SPOA, DDI e Consultoria Jurídica para promoção de atos administrativos e operacionais para a resolução dos problemas encontrados na contratação em tela, apuração de responsabilidades, dentre outras medidas;

b) foi encaminhado memorando ao Presidente do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI), em 5/7/2012, solicitando a publicação da Política de Segurança da Informação do Ministério das Cidades (Posic), com urgência, em virtude da extrema criticidade identificada no levantamento realizado pela CGMI no que se referia aos ativos de TI (peça 140);

c) foi expedido o Memorando-Circular 3564/2012/CGMI/SPOA/SE/MCidades, de 5/7/2012 (peça 141), para que todas as áreas do Ministério das Cidades fossem orientadas a encaminhar as demandas de TI para a CGMI, conforme preconiza a IN 4/2010, da então SLTI/MP (peça 141);

d) foi encaminhada ao Presidente do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (Sr. Alexandre Cordeiro), mediante o Memorando 6915/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 27/12/2012 (peças 157), a proposta de PDTI do Ministério das Cidades biênio 2013-2014, bem como da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para o triênio 2013-2015 e ratificou a situação de criticidade dos contratos de TI;

e) expediu o Memorando-Circular 3563/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 6/7/2012, dirigido à Secretaria Executiva e à SPOA, informando a situação dos processos referentes à locação e à aquisição dos equipamentos e solicitando atenção urgente, haja vista o tempo exíguo para a conclusão do processo da compra, inclusive ressaltando a necessidade de apuração de responsabilidade sobre possíveis omissões em relação aos prazos e ações administrativas (peça 142).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

150. Outrossim, há que se ponderar que a falta de planejamento e de governança de TI, por parte dos gestores anteriores, refletiram na sua gestão.

151. Segundo a instrução anterior (peça 1, p. 12-13), o Sr. André Leandro contribuiu para a delongas ao processo de aquisição, considerando-se que, desde o momento em que ocupou o cargo, levou cerca de três meses para elaborar o termo de referência da contratação que, três meses após, foi substituído por novo documento, o qual ainda necessitou ser readequado, tendo em vista não estar alinhado com as orientações da Secretaria-Executiva no sentido de não aderir a atas de registro de preços.

152. Com efeito, durante a gestão do Sr. André na CGMI (maio de 2012 a maio de 2013) foram apresentadas duas versões do termo de referência no âmbito do processo 80000.010912/2012-71, ou seja, uma em 22/8/2012 (peça 30, p. 1-30 e 31, p. 1-11 do TC 028.246/2013-6) e a outra em 12/11/2012 (peça 39, p. 24-83 do TC 028.246/2013-6).

153. No tocante ao primeiro TR ter sido concluído após três meses da assunção do cargo pelo responsável, verifica-se que realmente, na ocasião, o processo 80000.010912/2012-71, autuado em 23/3/2012, na gestão do CGMI anterior (Sr. Danilo César) somente continha o documento de oficialização da demanda (peça 27, p. 1-9 do TC 028.246/2013-6) e nenhum outro artefato. Deve-se considerar, no entanto, a existência de versões anteriores do TR as quais deveriam ter sido aproveitadas na medida do possível.

154. Em 28/5/2012, foi solicitado pelo Sr. André Leandro ao Chefe de Divisão de Tecnologia e Suporte levantamento de informações preliminares para subsidiar a tomada de decisão na absorção da replicação de informações a respeito dos sistemas Renavam e Renach e implantação do sistema Escola Virtual de Trânsito e Sistema de Identificação Automática de Veículos (SINIAV) – peça 27, p. 10 do TC 028.246/2013-6).

155. Ora, se o processo 80000.036697/2011-57 foi autuado em 27/7/2011, pelo gestor anterior (Sr. Danilo) justamente para incluir o Denatran como requisitante, inclusive o órgão participando da fase de planejamento, para fins de atendimento da IN 4/2010 da SLTI/MP, causa certa estranheza a solicitação então formulada pelo Sr. André. A inclusão do Departamento na equipe de planejamento deveria dispensar consulta posterior quanto à aprovação do TR, o que seguiu ocorrendo nos processos 80000.050339/2010-76 e 80000.036697/2011-57. A essa altura, portanto, as demandas do Denatran já deveriam constar do processo de contratação. Frise-se que já havia uma versão do TR de 15/12/2011, de cuja elaboração esse Departamento participou (peças 160, p. 176-183, 161, p. 1-31 e 162, p. 14-52 e 100-103).

156. Em relação à segunda versão do TR (12/11/2012), **não se verifica alteração substancial de modo a justificar a nova confecção,** desconsiderando a versão anterior e reiniciando a fase interna da licitação. Constata-se, como diferencial entre as versões elaborada na gestão do responsável, apenas aumento no quantitativo de "servidor para virtualização – TIPO 1", passando de três para seis.

157. Ressalte-se que já tinham sido feitas pesquisas de preços pela COLIC/CGLOG, entre as primeira e segunda versões do termo de referência, inclusive com ampliação, a pedido da CGMI, porém foi modificado o termo de referência e toda a pesquisa teve que ser refeita, conforme se verifica no Despacho 84/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES e nas justificativas apresentadas pelo próprio responsável (peça 128, p. 28-29).

158. Diante das constantes alterações dos TRs, infere-se que não havia um estudo técnico preliminar consistente acerca das reais necessidades do Ministério, o que atrasou ainda mais a contratação definitiva.

159. Nota-se também que o Sr. André defendia adesões a atas de registros de preços em substituição ao contrato emergencial, considerando que "houve inúmeras tentativas para aquisição e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

substituição dos equipamentos ora locados (...), não obtendo êxito" (Despacho 97/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 19/11/2012) – peça 155.

160. De acordo com o responsável, com base nos dados obtidos pela CGLOG, quando da pesquisa de preços, concluiu-se pela vantajosidade da opção de adesão para a aquisição dos equipamentos em relação ao pregão eletrônico, o que levou a formulação dessa proposta (peça 128, p. 30-31). Pelo que se observa (peça 41, p. 22-23 do TC 028.246/2013-6) diversas atas de registro de preço de órgãos distintos (ao todo oito) atendiam às necessidades do Ministério. O custo total do CPD, caso se aderisse às respectivas atas, seria de R$ 9.812.471,83. Com base em cotação junto à sete fornecedores, encontrou-se um valor médio de R$ 13.138.276,79 (peça 41, p. 24-27 do TC 028.246/2013-6).

161. O entendimento do CGMI, Sr. André, foi no sentido de que restava demonstrada a economicidade da contratação por adesão, comparando-se com a cotação junto aos fornecedores. Tal alegação pode não se confirmar, pois no pregão eletrônico, em razão da competitividade/disputa pode-se alcançar preços mais baixos do que os obtidos por pesquisa junto a fornecedores, que tendem a ofertar preços mais elevados, o que veio a ser corroborado, na prática, com a realização do Pregão 14/2013, pelo Ministério (peça 247).

162. Os valores ofertados no Pregão Eletrônico 14/2013 foram os seguintes (peça 247, p. 2-3):

| Grupo | Valor (R$) | Empresa vencedora |
|---|---|---|
| 1 | 1.387.000,00 | CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistema |
| 2 | 349.579,96 | CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistema |
| 3 | 544.628,00 | CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistema |
| 4 | 399.000,00 | Decision Serviços de Tecnologia da Informação Ltda. |
| 5 | 344.234,58 (estimado) | Cancelado na aceitação |
| 6 | 48.448,00 | VS DATA Comercial de Informática Ltda. |
| **Total** | **3.072.890,54** | |

163. De acordo com o Assessor de Controle Interno (peça 126, p. 2), a CGMI, em vez de buscar soluções para proceder ao certame, perdeu tempo buscando em vários outros órgãos da administração pública atas de registro de preços que pudessem se adequar ao termo de referência existente, sendo do conhecimento de todos que o Secretário-Executivo já havia orientado (Nota Informativa SE 114/2012, de 3/12/2012), que se evitasse adesão à ata de registro de preços em detrimento de se fazer licitação na modalidade pregão.

164. Tal fato se devia aos riscos da adesão, sendo imprescindível conhecer todos os certames primeiro, se houve recursos, tipo de recursos, indícios de direcionamento, sobrepreço e, ainda, no caso concreto, havia a possibilidade de se adquirir tecnologia ultrapassada ou em vias de ser descontinuada. Além disso, essa forma de contratação contrariava as orientações do Secretário-Executivo e deu ensejo a novo atraso no processo licitatório.

165. Ademais, as necessidades de alterações no que tange ao acesso aos dados e sistemas de informação alegadas no item 146, "u" a "x", desta instrução, não dizem respeito à solução descrita nas especificações dos equipamentos a serem adquiridos, mas sim a controles de *software* e gestão relacionados à implementação de políticas de segurança da informação (gestão, controle e salvaguarda da informação).

166. A elaboração de sucessivas versões dos TR's não levou em consideração que se encontrava em execução contratação emergencial (6/2012 e depois o 12/2012), que visava atender ao estritamente necessário, nos termos do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, além de período em que houve reconhecimento de dívida (abril a julho/2012), o que poderia ter levado os gestores a pensar na contratação definitiva baseada nos quantitativos aproximados e informações de que se dispunha, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

vistas a evitar nova contratação emergencial ou a prestação de serviços sem contrato, não justificando novos levantamentos e pesquisas de mercado.

167. Essas constatações foram corroboradas pela comissão do PAD (peça 267, p. 96 e peça 269, p. 123-124), que concluiu que a atuação do responsável em tela era incompatível com um processo que já transcorria há cerca de um ano e meio e que deveria ter sido tratado como urgente, haja vista em curso um contrato emergencial com a empresa Microcity (contrato 6/2012 – processo 80000.014491/2012-57), com vigência de 180 dias, a contar de 24/32012, período no qual deveria ter sido concluído o processo licitatório como um todo.

168. Assim, constata-se que a licitação estava mal planejada, além do que as alterações não justificavam os atrasos, conclusão corroborada posteriormente pela Comissão do PAD e pela CGU. É importante registrar que, a cada alteração do TR pela CGMI, era preciso realizar novas pesquisas de preços, os procedimentos tinham que ser validados pelas autoridades superiores, o Jurídico deveria se manifestar, dentre outros setores, o que de certa forma impactava no andamento do processo de contratação.

169. Cumpre salientar, ainda, que por duas vezes a CGLOG solicitou a manifestação da CGMI, no âmbito do processo 80000.014491/2012-57 acerca do interesse em uma nova contratação (Memorandos 3983 e 4191//2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADE, de 3 e 13/8/2012, respectivamente – peça 16, p. 35). Em 20/8/2012, ante a ausência de manifestação da CGMI, aquela Coordenação encaminhou o processo ao SPOA solicitando orientação quanto à necessidade de contratação dos serviços e o exíguo tempo para realizar os trâmites legais (peça 16, p.41).

170. Acrescente-se que, no período da gestão do Sr. André Leandro (14/5/2012 a 6/5/2013), foram emitidos pelo Jurídico três pareceres alertando quanto à urgência de realização do procedimento licitatório, para substituir as contratações diretas emergenciais, em razão dos inúmeros atrasos ocorridos para a finalização do certame, sem prejuízo de apuração de responsabilidades pela condução inadequada do processo (Pareceres 250/2012, de 28/5/2012 - peça 14, p. 26-58 do TC 028.246/2013-6, 481/2012, de 14/9/2012 - peça 16, p. 67-105 do TC 028.246/013-6 e 668/2012/Conjur/MCidades, de 12/12/2012 - peça 224 deste processo).

171. Desse modo, verifica-se que as duas alterações do TR na gestão do Sr. André, sem o aproveitamento integral das versões anteriores (processos 80000.036697/2011-57 e 80000.010912/2012-71), contribuíram para a manutenção da situação danosa à Administração, tendo em vista que o contrato de locação deveria ter sido priorizado em razão de se encontrar em prestação emergencial, além de ser mais oneroso que a aquisição, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008, da CGMI e em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009- 2C).

172. Desse modo, propõe-se que seja aplicada ao Sr. André Leandro Magalhães a multa prevista no art. 58, inciso, II, da Lei 8.443/1993, contribuindo como atenuante à dosimetria da multa as ações referentes à implantação da Posic, bem como as ações relacionadas à melhoria da governança de TI (item 149).

II.2.5. Justificativas apresentadas pelo Sr. Sidney Liszt Costa Rodrigues (peça 192)

173. O responsável, em síntese, apresentou as seguintes justificativas:

a) foi nomeado em 7/5/2013 para o cargo de Coordenador-Geral de Modernização de Informática e na semana de sua posse houve reunião na sala do Secretário-Executivo, Sr. Alexandre Cordeiro Macedo, inclusive na presença de representantes da CGU, ocasião em que foi arguido sobre a necessidade iminente de substituição dos equipamentos locados (peça 192, p. 1);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

b) embora tivesse pouco conhecimento do assunto, prontificou-se a dar celeridade ao processo licitatório em curso, sugerindo sanar o problema, substituindo os equipamentos existentes, por equivalentes, razão pela qual foi aproveitada parcialmente o processo, dada a urgência que o caso requeria, ficando para um segundo momento, a elaboração de um novo projeto que visasse à modernização do parque tecnológico (peça 192, p. 1);

c) com o apoio técnico do pessoal do Ministério, ficou decidido que daria continuidade ao Processo 80000.10912/2012-7 e que seriam feitas alterações nas especificações técnicas, visando atender ao acordado na reunião citada, sendo que em duas semanas a CGMI apresentou minuta do termo de referência para fins de realização de pesquisa de mercado, o que demonstra a tempestividade na sua gestão (peça 192, p. 2);

d) durante o planejamento do termo de referência para a aquisição dos equipamentos, teve-se conhecimento de que a sala-cofre, localizada no segundo subsolo, estava sem manutenção há mais de dois anos, o que representava um risco enorme aos equipamentos lá localizados e consequentemente aos novos que seriam comprados, levando a elaboração de outro termo de referência (Pregão 16/2013), em paralelo e com o mesmo quantitativo limitado de recursos humanos (peça 192, p. 2);

e) também partiu da sua Coordenação em conjunto com a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e com o apoio do SPOA, o Sr. Fabio almeida Monteiro, a negociação junto à Microcity, que culminou na redução de R$ 242.768,89 para R$ 230.630,39, no valor da locação até a devolução dos equipamentos (peça 192, p. 1);

f) com a assinatura do contrato 22, em 26/11/2013, com a empresa CPD — Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas Ltda., vencedora dos Lotes 1, 2 e 3, do contrato 23, em 26/11/2013, com a empresa DECISION Serviços de Tecnologia da Informação Ltda., vencedora do lote 4 e do contrato 24, também em 26/11/2013, com a empresa VS DATA Comerciai de Informática Ltda., vencedora do lote 6, a CGMI teria até o dia 2/2/2014 (65 dias) para a conclusão da migração e liberação dos equipamentos locados (peça 192, p. 2);

g) o prazo de 65 dias foi estimado com base no quantitativo de pessoal, sucesso em todos os lotes e contando com a entrega dos equipamentos no prazo de 45 dias "corridos" estipulados no contrato, porém houve problemas que culminaram no não cumprimento desse prazo, qual seja: fracasso do lote 5 do pregão (aquisição de *software* de virtualização, que tinha a função de acelerar o processo de migração), redução no quantitativo da equipe e atraso na entrega dos equipamentos (peça 192, p. 2-3);

h) em consulta à CGLOG sobre licitar o lote fracassado no mesmo processo, foi informado que não era possível, devendo ser iniciado novo processo licitatório (peça 192, p. 2);

i) em conjunto com a equipe decidiu-se que seria elaborado um novo plano de migração que incluía conseguir uma versão trial de um *software* de virtualização, que era bem mais simples e com duração determinada e também adaptada à sala-cofre para comportar tanto os equipamentos alugados como os novos, uma vez que a migração ocorreria em paralelo, em vez de nova licitação que teria que esperar no mínimo quatro meses, mais o período da migração, correndo ainda o risco de um novo fracasso, o que ocasionaria maior dano ao erário (peça 192, p. 2-3);

j) a equipe responsável pela migração era composta pelo coordenador de TI, Sr. Ronald Alves Vieira, e por três terceirizados, sendo que por problemas nos contratos de terceirização dois deles foram demitidos e um já havia sido desligado do Ministério em novembro de 2013 (peça 192, p. 3);

k) houve atraso na entrega dos equipamentos, que se estendeu até 20/3/2014, conforme memorando 1481/2014, de 21/3/2014 (peça 192, p. 3);

l) após a chegada dos equipamentos, a estratégia adotada, conforme citado no *e-mail* do Sr. Ronald Vieira de 31/1/2014 (peça 192, p. 115), foi migrar os serviços menos críticos que correspondiam a cerca de 90% dos servidores (peça 192, p. 3-4);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

m) durante todo o período da migração o Sr. Ronald Vieira manteve a CGMI e superiores informados, inclusive em relação aos problemas ocorridos, oficializando o encerramento da migração, com duração total de sessenta dias, porém alertou para a necessidade da permanência dos equipamentos de *backup* alugados por cerca de dois meses, em razão da incompatibilidade entre o equipamento novo e o antigo, conforme descrito detalhadamente no Memorando 2380/2014 (peça 192, p. 4);

n) por meio do Memorando 2388/2014, informou ao superior que a partir de 24/5/2014 os restantes dos equipamentos seriam devolvidos, encerrando, portanto, a locação junto à Microcity (peça 192, p. 4);

174. Por fim, afirmou o Sr. Sidney que em momento algum agiu com desídia ou deixou de exercer com zelo e dedicação as atribuições do seu cargo, buscando sempre dar celeridade ao processo, adotando as providências s cabíveis, não dando causa à contratação originária e nem a prejuízo ao erário (peça 192, p. 5).

II.2.5.1. Análise:

175. O responsável em tela assumiu a CGMI em 7/5/2013 e permaneceu no cargo até 20/7/2014 (peça 1, p. 33).

176. Ressalte-se que de março/2013 a setembro/2013 a empresa Microcity prestou serviços sem cobertura contratual, visto que o contrato emergencial 12/2012 encerrou-se em março/2013. Somente em 9/9/2013 foi assinado do contrato emergencial 13/2013 com vigência retroativa, ou seja, contada a partir de março de 2013. Outrossim, houve reconhecimento de dívida no período de 15/9/2013 a 14/5/2014.

177. Pelo que se observa do trâmite do processo de contratação 80000.010912/2012-71, demonstrado na instrução contida na peça 1, p. 7-9, em 27/5/2013, a CGMI, de fato, concluiu os "artefatos da contratação", com o novo termo de referência. No entanto, a Consultoria Jurídica, em 5/7/2013 (peça 82, p. 2-8), quando do exame, recomendou que a pesquisa de preço fosse ampliada e que fosse motivada de forma consistente a opção de contratação por lotes e não por itens.

178. Devido às recomendações formuladas, a CGMI elaborou novo termo de referência em julho/2013 (cópia na peça 51, p. 11-65 do TC 028.246/2013-6), modificado em 2/8/2013. Em 13/8/2013, o Jurídico recomendou novamente ampliar a pesquisa e que fossem feitos ajustes no TR (peça 85). Em 27/8/2013, o TR é novamente alterado (cópia nas peças 64, p. 15-20, 65 e 66, p. 1-15 do TC 028.246/2013-6), em razão de sugestões de empresas do ramo de TI. Em 4/9/2013, foi elaborado novo mapa de preços e, em 10/9/2013, o Secretário Executivo aprovou o prosseguimento do processo.

179. O aviso do Pregão Eletrônico 14/2013 foi publicado no DOU de 16/9/2013, a sessão de lances ocorreu em 3/10/2013 e o processo foi homologado em 6/11/2013 (peça 247).

180. Conforme já relatado nestes autos, as delongas no processo de aquisição decorreram de falhas cometidas pela CGMI, relacionadas à elaboração dos termos de referências e à falta de continuidade em razão das mudanças de gestores, gerando retrabalhos. No período que o Sr. Sidney atuou como CGMI foram feitos ajustes no TR e novas pesquisas de preços, devido a recomendações do Jurídico, o que resultou também em atrasos na finalização do certame.

181. De ressaltar, que do início da gestão do Sr. Sidney (7/5/2013) até a publicação do edital do Pregão 14/2013 (16/9/2013) foram elaboradas três versões do TR, no âmbito do processo 80000.010912/2012-71, cujas cópias encontram-se no TC 028.246/2013-6, em maio (peça 47, p. 11-65), julho (peça 51, p. 38-85) e agosto (peças 57, p. 1-25, 58 e 59, p. 1-6 e peças 64, p. 15-20, 65 e 66, p. 1-15).

182. Por outro lado, vê-se que a principal falha apontada pelo Jurídico, quando da emissão de seus pareceres, estava afeta à realização de pesquisa de preços, que cabia à CGLOG. Ademais, foi na gestão do Sr. Sidney, que a licitação foi concretizada e os contratos de substituição dos equipamentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

firmados em 26/11/2013, com a empresa CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas (lotes 1, 2 e 3), Decision Serviços de Tecnologia da Informação Ltda. (lote 4) e VS Data Comercial de Informática Ltda. (lote 6). O fracasso do lote 5 do pregão (aquisição de *software* de virtualização) comprometeu o processo de migração, já que esse *software* tinha a função de acelerar o processo.

183. Outrossim, foi também na gestão do responsável em tela que se realizou o Pregão 16/2013, em 18/10/2013, que teve por objeto a contratação de serviços de manutenção e suporte técnico para sala-cofre. Segundo o Sr. Sidney essa contratação era imprescindível, em razão do risco para os equipamentos lá localizados e para os novos que seriam instalados.

184. Por meio do Memorando 2380/2014/CTI/CGMI/SPOA/SE/MCidades, de 13/5/2014, o Coordenador de Tecnologia da Informação (peça 192, p. 144-145), Sr. Ronald Alves Vieira, informou ao CGMI que a partir de 24/5/2014 os equipamentos alugados poderiam ser devolvidos, o que foi levado ao conhecimento do SPOA, Sr. Laércio Roberto Lemos de Souza (peça 192, p. 146).

185. Constata-se que os serviços de configuração, migração de dados e homologação do novo ambiente de dados restaram comprometidos, em razão, também, de atrasos na entrega de equipamentos referentes ao Contrato 22/2013, firmado com a empresa CPD (peça 192, p. 147-152).

186. Cabe salientar que a problemática da substituição dos equipamentos locados já vinha desde 2010. Segundo o responsável em tela, a solução apresentada, com vistas a dar celeridade ao processo, foi substituir apenas os equipamentos existentes, por equivalentes, aproveitando-se parcialmente o processo, ficando, para um segundo momento, a elaboração de um novo projeto que visasse a modernização de todo o parque tecnológico.

187. Pelo que se observa essa foi a solução encontrada para se concluir o processo de aquisição, a qual já deveria ter sido adotada desde 2010 pelos gestores precedentes, em face do teor do Parecer Conjur 744/2010. Assim, não restou configurada mora culposa na resolução dos problemas no período em que o Sr. Sidney esteve à frente da CGMI (7/5/2013 a 20/7/2014).

188. Diante do exposto, propõe-se que sejam acolhidas as alegações do responsável em relação ao não aproveitamento ou aproveitamento parcial das especificações técnicas (termos de referência) do gestor precedente (Sr. André Leandro), com vistas à licitação para aquisição de equipamentos em substituição ao contrato de locação.

II.2.6. Justificativas apresentadas pelo Sr. Antonio Barreto de Oliveira (peças 160 a 190)

189. Iniciou o responsável historiando os fatos ocorridos no processo de locação de servidores para a rede computacional (80000.017525/2008-89), bem como indicou as datas dos atos administrativos praticados, buscando demonstrar a sua atuação na SPOA e a dos seus subordinados (peça 160, p. 2-5).

190. Ato contínuo, apresentou as seguintes justificativas, em suma:

a) o processo 80000.050339/2010-76, em momento algum, permaneceu inerte, aguardando providências, seja sob seu domínio ou de seus subordinados, visto que todos atuaram dentro de prazos razoáveis, finalizando o processo em menos de seis meses após a sua assunção como Subsecretário da SPOA em 21/1/2011 (peça 160, p. 5);

b) o indiciado não procedeu à contratação, apenas prosseguiu com o contrato vigente em vistas do interesse público, determinando, conforme orientação da Conjur e demais órgãos de controle interno, a realização de um processo licitatório (peça 160, p. 5);

c) houve mudanças na coordenação da CGMI (anteriormente Sr. Eduardo Costa e passou a ser o Sr. Danilo César), em 30/3/2011, após a apresentação do TR em 22/3/2011, porém não prejudicou o andamento do processo, uma vez que chancelou o termo em 4/4/2011 (peça 160, p. 5 e 13);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

d) ao assumir o cargo em 21/1/2011 cuidou de orientar seus subordinados, especialmente o novo coordenador da CGMI nomeado em 30/3/2011 (Sr. Danilo César) a adotar todas as providências para a resolutividade do processo com a maior brevidade possível (peça 160, p. 5);

e) é certo que a deliberação de encerramento do processo 80000.050339/2010-76, em 22/7/2011, deveria ter sido munida de maior fundamentação, em razão da inclusão *a posteriori* pelo Denatran da necessidade da ampliação do seu conjunto de informática para abarcar os programas, o que ensejaria um novo processo e não desfazer todo o trabalho de meses, porém a ideia era a contratação conjunta, em razão da economicidade (peça 160, p. 5);

f) em 25/7/2011 foi autuado o processo 80000.036697-2011-57 para a contratação do serviço em questão, sendo que em 4/8/2011, o Coordenador da CGMI já apresentava o mapa de preços com o respectivo termo de referência devidamente adequado com as necessidades do Denatran e do Ministério das Cidades e na mesma data foi despachado pela SPOA para certificação orçamentária do Ministério e do Departamento (peça 160, p. 6);

g) após análise dos setores competentes, o processo em 24/8/2011 foi despachado pelo ora defendente para apreciação da Conjur (peça 160, p. 6);

h) devido a poucas empresas e órgãos públicos responderem aos convites para apresentarem seus orçamentos, o Jurídico, em 12/9/2011, orientou que fosse ampliada a pesquisa de preço, o que afetou a continuidade e a celeridade do processo de contratação, eis que atrasou a conclusão do processo em quase três meses, considerando que em 16/9/2011 as cotações já estavam sendo realizadas e apenas em 7/12/2011 estava finalizado o mapa de preços para efeito de certificação orçamentária (peça 160, p. 7 e 12);

i) não houve por parte da Conjur, naquela oportunidade, observação quanto à suposta orientação do TCU contrária à locação de maquinários de informática;

j) após a conclusão do mapa de preço (7/12/2011), com novas cotações e atualizações de *software* e *hardware*, o processo foi encaminhado à SPOA na mesma data para nova certificação orçamentária, sendo que em 12/12/2011 foi autorizado pela CGLOG a realização do pregão eletrônico e na mesma data encaminhado à SPOA para submeter a minuta do edital à Conjur (peça 160, p. 8);

k) em 15/12/2011 o processo foi despachado pela CGMI à SPOA, com a emissão de nota técnica, bem como a atualização do mapa de preço, na qual foi apontada a necessidade de se proceder a complementação orçamentária para efeito de deflagração do processo licitatório, sendo o processo despachado no mesmo dia pelo cientificado para a devida certificação orçamentária, após o que deveria ser remetido à CGLOG para o devido prosseguimento (peça 160, p. 8);

l) após o saneamento para atender à orientação da Conjur, o processo foi remetido à SPOA, com o intuito de ser novamente encaminhado ao Jurídico, para análise da minuta do edital (peça 160, p. 9);

m) em 4/1/2012, a Conjur exarou o Parecer 3/2012 (peça 162, p. 161-179), **cuja conclusão foi no sentido de que não havia amparo legal para o andamento do feito**, devendo a CGMI e a CGLOG observar os apontamentos lançados em seu parecer, sendo o processo remetido à SPOA (peça 160, p. 9 e peça 162, p. 161-179);

n) após análises e adequações no âmbito da CGLOG e CGMI, em 20/1/2012, o indigitado despachou o processo à Conjur para análise conclusiva do processo, sendo em 27/1/2012 restituído pela Conjur à SPOA com sugestões e adequações, bem como que fosse apresentada a minuta do edital (peça 160, p. 11);

o) em 2/2/2012, por solicitação do gabinete do Ministro, o processo foi encaminhado à CGU para devida apreciação (peça 160, p. 11);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

p) o notificado, na qualidade de SPOA, foi exonerado das suas funções no dia 5/3/2012, não tendo mais participação no processo (peça 160, p. 11);

q) não houve desídia no processamento da contratação, muito menos atuou a causar prejuízo ao erário, aventando a antieconomicidade da contratação (peça 160, p. 10-11);

r) a área técnica baseou-se em duas oportunidades nas orientações dos pareceres jurídicos, emitidas em 12/9/2011 e em 4/1/2012, nos quais não havia questionamentos quanto à economicidade da contratação que poderia a vir a se materializar (peça 150, p. 13);

s) os atrasos foram em decorrência de apontamentos do Jurídico – no primeiro parecer ficou registrado a necessidade do órgão em insistir na coleta de orçamentos e cotações, considerando a baixa efetividade das respostas às solicitações (peça 160, p. 12);

t) na segunda oportunidade a Conjur apontou a ausência de amparo legal para o prosseguimento do feito na forma como fora posta à análise, não podendo o notificado ser penalizado por isso (peça 160, p. 13);

u) a cobrança de celeridade existia, bem como a cobrança por correição dos processos também, sendo necessária a compatibilização entre os dois princípios (peça 160, p. 13);

v) a previsão para a realização da contratação era de dezoito meses para a conclusão do processo, período esse que sequer o cientificado passou no cargo de Subsecretário;

191. Ao final de suas justificativas, afirmou que vários fatores contribuíram para a não conclusão do processo em tempo hábil (peça 160, p. 14), tais como:

1) complexidade da demanda do Ministério, envolvendo o Denatran, além da crescente demanda da área de TI, da falta de comunicação entre os setores e das mudanças recorrentes de gestores, que resultaram na falta de continuidade no que era tratado;

2) complexidade na obtenção de cotações e orçamentos junto aos órgãos da Administração Pública e às empresas;

3) necessidade de pleno atendimento dos pareceres da Conjur;

4) notícias baseadas em denúncias falsas e infundadas de favorecimento, que levou à interrupção do processo 80000.36697/2011-57.

II.2.6.1. Análise:

192. O Sr. Antonio Barreto de Oliveira permaneceu no Ministério, no cargo de Subsecretário da SPOA, no período de 21/1/2011 de 1º/3/2012.

193. Quando o responsável em tela assumiu, o contrato 12/2009 encontrava-se na primeira prorrogação. Porém, durante a sua gestão foi firmada a segunda prorrogação, de 23/9/2011 a 23/3/2012, apesar de já existir orientações do Jurídico desde novembro/2010, no sentido de ser realizado novo procedimento licitatório.

194. Pelas informações constantes dos autos, no decorrer da gestão do Sr. Antonio Barreto (21/1/2011 de 1º/3/2012) foram apresentados pela CGMI três termos de referência (**22/3/2011** – peça 43, p. 78-118, **20/5/2011** – peça 45, p. 63-130, no âmbito do processo 80000.050339/2010-76 e **15/12/2011**- peça 162, p. 14-52 e 100-103, no âmbito do processo 80000.036697/2011-57).

195. A principal alegação do responsável para a autuação do novo processo (80000.036697/2011-57) refere-se à inclusão da demanda do Denatran, ampliando os quantitativos do termo de referência (Memorando 1170/2011/CGIE/DENATRAN).

196. No entanto, não restou devidamente esclarecido porque não se deu continuidade ao processo 80000.050339/2010-76 (iniciado em 27/10/2010 – peças 43 a 45), uma vez que estava

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

avançada a fase processual em relação ao Denatran, consoante se verifica dos Despachos 72/2011/CGIE/DENATRAN, de 27/5/2011 - peça 45, p. 137-138, 74/2011/CGIE/DENATRAN, de 30/5/2011 - peça 45, p. 140, 86/2011/CGIE/DENATRAN, de 17/6/2011 - peça 45, p. 151 e da Nota Técnica 47/2011/CGPO/DENATRAN, de 22/6/2011 – peça 152-153, inclusive tendo o Departamento demonstrado sua concordância, sem reparos, com a proposta apresentada pela CGMI, por meio da Nota Técnica 15/2011/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES (peça 45, p. 145-147).

197. A elaboração de sucessivas versões dos TR's não levou em consideração que o contrato 12/2009 foi prorrogado em caráter excepcional, dada a imprescindibilidade da prestação dos serviços, o que poderia ter levado os gestores a pensar na contratação definitiva baseada nos quantitativos aproximados e informações de que se dispunha em 22/3/2012, com vistas a evitar contratação emergencial, não justificando novos levantamentos e pesquisas de mercado, conclusão corroborada posteriormente pela Comissão do PAD e pela CGU. Além disso, restou evidenciado que houve reiteradas falhas nas elaborações dos TR's, o que levou a diversas recomendações da Conjur e retrabalhos.

198. Nota-se que as especificações técnicas elaboradas em ambos os processos (80000.050339/2010-76 e 80000.036697/2011-57) se diferenciam por poucos detalhes, não justificando a autuação desse último. As pontuais alterações promovidas, considerada a situação excepcional e danosa (locação), sequer precisavam ser feitas ou poderiam ter sido feitas no processo anterior, 80000.050339/2010-76, inclusive com aproveitamento das especificações e pesquisas de mercado, de maneira e agilizar a contratação.

199. Tal constatação foi corroborada por laudo pericial obtido pela Comissão do PAD (peça 267, p. 49-52), conquanto afirmou que todos os termos de referência elaborados ao longo do processo de contratação eram tecnicamente apropriados para a realização da licitação, à época em que foram concebidos.

200. De ressaltar, ainda, que, no período em que esteve no cargo de Subsecretário da SPOA (21/1/2011 de 1º/3/2012), foram exaradas as seguintes manifestações pela área jurídica do Ministério: Pareceres 411/2011, de 22/7/2011 (peça 29, p. 180-188), 535/2011, de 16/9/2011 (peça 30, p. 3-10), e 3/2012, de 4/1/2012 (peça 162, p. 161-179) e 68/2012, de 9/2/2012 (peça 30, p. 119-125), sendo que por diversas vezes a Consultoria Jurídica manifestou-se pela necessidade de instauração de processo disciplinar em razão da demora na condução do procedimento licitatório necessário para substituir o contrato 12/2009.

201. Ao responsável em comento, competia, dentre outras atribuições, a realização do planejamento, coordenação e supervisão das atividades relacionadas com os sistemas federais de administração dos recursos de informação, informática e de recursos humanos (art. 1º do anexo III da Portaria 383, de 18/8/2005, do Ministério das Cidades – peça 83, p. 60 do TC 028.246/2013-6).

202. Ademais, em razão das unidades responsáveis tanto pela elaboração do termo de referência (CGMI) como pelas demais etapas do certame (CGLOG), estarem subordinada à SPOA (art. 2º do Anexo III da Portaria 227/2003 – peça 83, p. 12 do TC 028.246/2013-6) deveria ter adotado medidas efetivas com vistas a dar celeridade à contratação, restringido eventuais ajustes no procedimento ao estritamente necessário. Foi também nesse sentido a conclusão da Comissão do PAD (peça 267, p. 49-52 e 95 e peça 269, p. 110).

203. Por fim, não se pode afastar a responsabilidade do Sr. Antonio Barreto pelas delongas na conclusão do processo de contratação pelo simples fato de ter atuado com presteza no processo sempre que foram encaminhados ao seu gabinete, já que cabia gerenciar, supervisionar e orientar as Unidades a ele subordinadas, de modo a agilizar a conclusão da licitação e evitar a continuidade do contrato de locação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

204. Assim, resta caracterizado que o Subsecretário não atuou com total zelo, uma vez que permitiu que o contrato de locação perdurasse, com a produção de sucessivos termos de referência sem alterações substanciais que justificassem os atrasos processuais para a aquisição dos equipamentos, licitação que não foi concluída no período de sua gestão, levando à prorrogação do contrato 12/2009, à prestação de serviços sem cobertura contratual e a contratações emergenciais.

205. Diante do exposto, entende-se que o responsável não apresentou justificativas satisfatórias nestes autos em relação às falhas na condução do processo e ao adequado aproveitamento das versões anteriores dos TR's para a aquisição dos servidores, o que permitiu a manutenção da situação danosa à Administração, qual seja, a continuação do contrato de locação.

206 Cumpre registrar que o Tribunal, por meio do Acórdão 4.303/2015-TCU-Plenário (TC 046.816/2012-7), jugou regulares as contas do Sr. Antonio Barreto de Oliveira, relativas ao exercício de 2011, dando quitação plena. No entanto, nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva.

207. Assim, considerando que não se verificou, em consulta ao TC 046.816/2012-7, que o contrato de locação tenha sido nele tratado de forma expressa e conclusiva, propõe-se que seja aplicada ao Sr. Antonio Barreto de Oliveira a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, bem como encaminhada cópia da decisão que vier a ser adotada à Secretaria responsável pelas contas do responsável, exercícios de 2011 e 2012, para as providências de seu turno.

II.2.7. Justificativas apresentadas pelo Sr. Fábio Almeida Monteiro (CPF 095.690.063-15) - peça 71 a 126

208. Em suma, o responsável apresentou as seguintes justificativas (peça 71):

a) no início de 2012, o Ministério das Cidades vivia um ambiente conturbado, devido a várias denúncias na imprensa envolvendo autoridades da Pasta, sendo que o processo de reestruturação organizacional e operacional teve início na gestão do Ministro Aguinaldo Ribeiro, na qual integrou a equipe de trabalho até o mês de novembro/2013, ocasião em que foi ocupar um cargo na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) - peça 71, p. 5 e 17;

b) o Ministério não dispunha de pessoal com habilitação necessária para as demandas cotidianas, sendo que a CGMI era a unidade mais debilitada, uma vez que a equipe, por determinação do então Secretário Executivo, Alexandre Cordeiro Macedo, foi dividida em duas, uma subordinada ao Secretário Executivo (área de desenvolvimento) e outra à SPOA (área de suporte), o que foi danoso para o cumprimento das competências daquela coordenação (peça 71, p. 7 e 18);

c) as dificuldades enfrentadas na ocasião foram: falta de planejamento, 67% dos contratos da área de informática encontravam-se em alta criticidade e ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (peça 71, p. 9);

d) os reconhecimentos de dívidas e os contratos emergenciais 6/2012, 12/2012 e 13/2013 decorreram de uma situação originária da gestão anterior da SPOA, consequências do contrato 12/2009, firmado na administração da Sra Magda Oliveira de Myron Cardoso (de 2009 a 2011), que estendeu efeitos até a gestão do Sr. Antônio Barreto de Oliveira (de 21/1/2011 até 1º/3/2012) e na sua gestão (19/3/2012 a 14/11/2013) – peça 71, p. 10 e 16;

e) foi na sua gestão que se conseguiu colocar fim ao imbróglio que se arrastava por mais de cinco anos no Ministério das Cidades, referente à locação de equipamentos de informática, conforme relato cronológico dos fatos, sendo adotadas as medidas necessárias para pôr termo à avença estabelecida desde 2009 (peça 71, p. 10-14);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

f) não agiu com dolo no sentido de causar dano ao erário ou mesmo tratou o cargo que ocupou com falta de zelo, ou seja, não foi sua opção celebrar o contrato de locação dos equipamentos de informática, bem como a manutenção da contratação, não podendo o ato redundar em penalidade ao gestor que não deu causa a avença (peça 71, p. 15, 37 e 40-43);

g) a locação de equipamentos de informática não é conduta proibida em lei, mas uma recomendação para que os órgãos da Administração Pública se abstenham de tal prática (peça 71, p. 16);

h) a cronologia dos fatos ocorridos no processo demonstra os procedimentos adotados pela SPOA e que estavam compatíveis com o prazo de dezoito meses indicados pela CGMI para a conclusão de todos os processos (peça 71, p. 19-29);

i) quando da assinatura do contrato por dispensa de licitação 13/2013, foi concedido um desconto pela empresa, configurando economia para a Administração (peças 71, p. 27 e 120);

j) ratificou a dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV, art. 24, da Lei 8.666/1993 e no Parecer CONJUR/MCIDADES 242/2013, de 20/5/2013 (peças 71, p. 28 e 119, p. 1-12);

k) o reconhecimento de dívida após o encerramento do contrato 13/2013, em 14/9/2013, não foi ratificado na sua gestão, visto que permaneceu a frente da SPOA até o dia 14/11/2013, mas pelo SPOA substituto, por meio do Despacho SPOA/SE/MCIDADES 1515, de 16/12/2013 (peça 71, p. 28);

l) não patrocinou omissões propositais, nem agiu com falta de zelo durante o cargo que ocupava, pelo contrário, pugnou para solucionar as dificuldades na contratação dos equipamentos e o caótico quadro organizacional no qual se encontrava a Pasta, tomando várias iniciativas para reverter a situação (peça 71, p. 29 e 43-44);

m) as contratações emergenciais e o reconhecimento de dívida tiveram como justificativas a proibição da descontinuação de prestação de serviço público, baseadas nas notas técnicas da área especializada (CGMI) e nos pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério (peça 71, p. 29-30);

n) quanto às alterações dos termos de referência, a CGMI apresentou duas versões (uma em 22/8/2012 e outra em 12/11/2012), ambas no processo 80000.010912/2012-71, **desconsiderando as versões anteriormente apresentadas**, uma vez que estas não atendiam à real demanda das unidades do Ministério das Cidades, conforme informação constante no item 4.1 da Nota Técnica 4/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 8/2/2012 (peça 97) e não levaram em consideração também as demandas da CGLOG que havia solicitado espaço em servidor de armazenamento de dados, com a finalidade de armazenar as imagens das câmaras de segurança do circuito fechado de TV do órgão (Memorando 5545/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de outubro/2012 – peça 125, p. 2), as do Denatran (Memorando 877/2012/CGIE/Denatran, de 14/11/2012 – peça 125, p. 3) e as do Sistema Nacional de Monitoramento da Ocupação Urbana – SIMOU (Memorando 603/2012/DEAP/SNAPU)/MCIDADES, de 19/11/2012 – peça 125, p. 7), peça 71, p. 31;

o) a segunda alteração do termo de referência foi motivada pela orientação do Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades (peça 126), que entendeu que o processo como estava instruído poderia caracterizar direcionamento do procedimento licitatório, bem como sugeriu que se buscasse solução atualizada dos componentes, pois alguns itens especificados no edital estavam defasados (peça 71, p. 31);

p) a CGMI realizou um estudo sobre o estoque de sistemas em funcionamento no Ministério para poder dimensionar os equipamentos que deveriam ser adquiridos para suportá-los, o que também demandou tempo e pode ter contribuído com o atraso (peça 71, p. 32);

q) pelos mapas de preços constantes do processo, os valores pagos pela Administração estavam bem abaixo do praticado no mercado com uma tecnologia adequada às necessidades do órgão, que redundou em economia e benefício para o erário público, não havendo indício de irregularidade ou prejuízo suportado (peça 71, p. 36);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

r) a fórmula utilizada para apurar o débito de pretenso prejuízo suportado pela Administração merece ser revista e ao final descaracterizado o dano, uma vez que não foi considerado que houve a prestação do serviço na forma estabelecida no contrato (atualizações dos componentes de informática realizadas ao longo da execução, garantias e manutenção, etc.), contando o órgão com equipamentos de ponta durante toda a extensão da avença, ou seja, deixou-se de avaliar se a compra dos equipamentos indicados na ocasião continuaria a atender as demandas do Ministério até os dias atuais, uma vez que a tecnologia é muito dinâmica e que, provavelmente, a Administração já teria realizado duas ou três aquisições, redundando em gastos iguais ou superiores aos valores destinados à locação (peça 71, p. 36 e 38-39);

s) assim como nos contratos de locação de veículo, apesar do custo elevado, se comparado com a aquisição, a locação de equipamentos de informática se mostrou, à época, mais eficiente para a Administração, uma vez que a tecnologia muda a cada instante, com recursos e ferramentas que visam otimizar a tarefa humana, a disponibilidade de *Up Grades* nos equipamentos, assistência técnica 24 horas por dia e sete vezes por semana, o que garantiu a operacionalidade dos sistemas de forma ininterrupta (peça 71, p. 37-38).

209 Por fim, solicitou o afastamento da sua responsabilização no processo de TCE, uma vez que adotou todas as providências necessárias para a celebração do contrato para aquisição dos equipamentos de informática no prazo estabelecido pela CGMI, agindo com zelo enquanto Subsecretário da SPOA, apresentando soluções e aperfeiçoando os procedimentos em curso na instituição (peça 71, p. 45).

II.2.7.1. Análise:

210. O responsável ocupou o cargo de Subsecretário da SPOA no período de 19/3/2012 a 14/11/2013.

211. Alegou que quando assumiu a SPOA já existia a problemática de contratar com urgência uma solução que substituísse os equipamentos locados da empresa Microcity, inclusive com recomendação da CGU sobre o assunto (1ª contratação emergencial).

212. Aduziu que a equipe da CGMI era reduzida, além do que faltava experiência nesse tipo de contratação, que deveria ser nos moldes da IN 4/2010 – SLTI/MP.

213. Também destacou, em suas alegações, a falta de planejamento, grande parte dos contratos da área de informática encontravam-se em alta criticidade e ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

214. É fato que, no início de 2012, o Ministério vivia um momento organizacional conturbado, devido a denúncias na imprensa contra o Ministro Mário Negromonte, que inclusive levou à sua saída da Pasta (http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/02/mario-negromonte-deixa-o-cargo-de-ministro-das-cidades.html).

215. No entanto, verifica-se que durante a gestão do Sr. Fábio Monteiro houve a prestação de serviços sem cobertura contratual (reconhecimento de dívida de abril a julho/2012); contratos emergenciais 6/2012 (ago/2012 a set/2012), 12/2012 (set/2012 a mar/2013) e 13/2013 (mar/2013 a set/2013) e, novamente, a prestação de serviços sem cobertura contratual (que gerou reconhecimento de dívida, de 15/9/2013 a 14/5/2014, iniciando-se em sua gestão e terminando na seguinte).

216. De ressaltar que o responsável tinha conhecimento da orientação do Secretário Executivo para não adotar o procedimento de adesão a ata de registro de preços. Porém, em concordância com proposta de adesão da CGMI contida no Despacho 97/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 19/12/2012 – peça 41, p. 32-35 do TC 28.246/2013-6, que identificou atas que atenderiam às necessidades do Ministério, encaminhou o processo 80000.010912/2012-71, em 20/11/2012, ao Secretário-Executivo (peça 41, p. 36 do TC 28.246/2013-6).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

217. Por meio da Nota Informativa 114/2012, de 3/12/2012, a assessoria da Secretaria-Executiva, após historiar o andamento do aludido processo e apontar que a proposta era contrária ao entendimento do Secretário-Executivo, qual seja, adesão à ata de registro de preço de outros órgãos públicos, propôs o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica (peça 41, p. 40-44), a qual foi acolhida pelo Sr. Alexandre Cordeiro (peça 41, p. 44 TC 28.246/2013-6).

218. O Jurídico, mediante o Parecer 668/2012/CONJUR/MCidades, de 12/12/2012, manifestou-se pela legalidade do procedimento, desde que atendidos os requisitos impostos na legislação, notadamente o entendimento ao posicionamento do TCU no Acórdão 1.233/2012-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, e, ainda, a necessidade de imprimir a máxima celeridade ao procedimento licitatório, em razão dos inúmeros atrasos já ocorridos na contratação (peça 41, p. 46-56 do TC 028.246/2013-6).

219. Ato contínuo, o Secretário-Executivo solicitou a manifestação da Assessoria Especial de Controle Interno (peça 41, p.57 do TC 028.246/2013-6), com vistas à verificação da legalidade do termo de referência, cuja conclusão foi de que se perdeu tempo procurando atas que se adequassem às necessidades do Ministério. Além disso, a tecnologia prevista no TR estava ultrapassada (equipamento *STORAGE*), levando-o a sugerir a adoção de soluções diversas de TI (sistemas de computação unificada, virtualização de servidores em um único produto integrado, computação em nuvens), bem como a recomendar à CGMI que buscasse no mercado soluções de tecnologia de infraestrutura de TI mais atuais para atender às necessidades daquele Ministério e que evitassem o direcionamento - Despacho 497/2012/AECI/GM/MCIDADES, de 18/12/2012 (peças 226 destes processo e 41, p. 58 do TC 028.246/2013-6).

220. A Comissão do PAD corroborou que, ao aceitar a proposta de adesão a atas de registros preços, sugerida pela CGMI, o responsável em tela provocou novo atraso na conclusão do processo de contratação (de 19 de novembro de 2012 até 27 de maio de 2013 - processo 80000.010912/2012-71), pois, ao ser encaminhada a proposta à Secretaria-Executiva, o titular daquela unidade não se convenceu da vantajosidade do procedimento e determinou a revisão dos documentos em 19/12/2012 (Despacho 2051/2012/SE – peça 228), o que só veio a ser concluído pela Coordenação-Geral, com a entrega de novo termo de referência, em 14/3/2013, ou seja, cerca de quatro meses depois (peça 269, p. 118).

221. No período em que esteve no cargo de Subsecretário (um ano e oito meses), constata-se que houve a apresentação de cinco versões do termo de referência no âmbito 80000.010912/2012-71 (**22/8/2012** – peças 30, p. 1-30 e 31, p. 1-11, **12/11/2012** – peça 39, p. 24-83, **27/5/2013** – peça 47, p. 11-65, **julho/2013** – peça 51, p. 38-85, **27/8/2013** – peça 64, p. 15-20, 65 66, p. 1-15, todos constantes do TC 028.246/2013-6), reiniciando a fase interna da licitação, o que delongou ainda mais o processo licitatório.

222. Verifica-se que todas as diferentes versões dos TR's estavam aptas à contratação do objeto, conclusão corroborada por peritos no âmbito do PAD. Nesse sentido, não é possível afirmar que a divisão da CGMI promovida pela Secretaria-Executiva teve influência nos atrasos do processo de contratação, considerando que as alterações feitas nos termos foram pontuais.

223. Quanto ao argumento de que no contrato por dispensa de licitação 13/2013, foi concedido um desconto pela empresa Microcity, configurando economia para a Administração (peças 71, p. 27 e 120), pelo que se constata da documentação acostada na peça 120, em especial a Nota Técnica 90/2013/CGLOG/SPOA/MCCIDADES, a iniciativa de negociação junto à empresa para redução do valor decorreu de determinação do Secretário-Executivo, caso permanecesse a mesma empresa na nova contratação emergencial, já que não haveria despesas com a entrega de equipamentos, instalação, treinamento, por se encontrarem em funcionamento no Ministério. Após discussões sobre o assunto, a empresa propôs um desconto geral em torno de 5%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

224. Assim, a revisão do valor a ser pago no novo contrato emergencial não partiu nem da SPOA e nem da CGMI, unidade a ela subordinada. Ademais, a suposta economia apontada pelo defendente seria em comparação com o contrato emergencial anterior de locação, o que não está sendo discutido nesta oportunidade, mas a locação em detrimento da aquisição.

225. No tocante à alegação de que as alterações do TR ocorreram porque estes não atendiam à real demanda das unidades (peça 71, p. 31), conforme apontado no subitem 4.1 da Nota Técnica 4/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 8/2/2012 (peça 97, p. 4), vale esclarecer que o citado subitem da NT se refere a modificações no âmbito do processo 80000.050339/2010-76. As alterações do TR ocorridas na gestão do Sr. Fábio são alusivas ao processo 80000.010912/2012-71.

226. Por outro lado, verifica-se que, de fato, havia demanda da CGLOG (Memorando 5545/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 24/10/2012), de espaço em servidor de armazenamento de dados, com a finalidade de armazenar as imagens das câmaras de segurança do circuito fechado de TV do Ministério (peça 125, p. 2), do Denatran (Memorando 877/2012/CGIE/Denatran, de 14/11/2012 – peça 125, p. 3) e da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, referente ao Sistema Nacional de Monitoramento da Ocupação Urbana – SIMOU (Memorando 603/2012/DEAP/SNAPU)/MCIDADES, de 14/11/2012 – peça 125, p. 7.

227. No entanto, nota-se que a demanda da CGLOG já deveria constar da versão do TR de 12/11/2012, eis que se data de outubro de 2012. Quanto às demandas do Denatran, as discussões já vinham ocorrendo desde o processo 80000.036697/2011-57, autuado inclusive para esse fim (itens 4.1 e 4.2 da Nota Técnica 4/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES inserida nos autos pelo responsável em tela - peça 97, p. 4). Esses acontecimentos demonstram a falta de planejamento e de estudos das reais necessidades das unidades/entidades ligadas ao Ministério que utilizariam o CPD, pois por diversas vezes novas inclusões eram feitas, levando a retrabalhos.

228. Ao responsável em comento, cabia a realização do planejamento, coordenação e supervisão das atividades relacionadas com os sistemas federais de administração dos recursos de informação e informática (art. 1º do anexo III da Portaria 383, de 18/8/2005 do Ministério das Cidades) - peça 83, p. 10 do TC 028.246/2013-6.

229. Cabe destacar que o Sr. Fábio, como Subsecretário da SPOA, era o superior hierárquico direto das coordenações responsáveis por elaborar o termo de referência (CGMI) e conduzir a fase externa da licitação (Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGLOG) - peça 83, p. 12 do TC 028.246/2013-6.

230. Assim, resta caracterizado que o responsável esteve ciente das falhas na condução no processo de aquisição, e que não adotou medidas efetivas junto às unidades a ele subordinadas para revertê-las, o que permitiu que o contrato de locação ainda perdurasse, priorizando a busca por atas de registro de preços para manutenção da situação existente em detrimento da contratação definitiva dos servidores. A licitação para aquisição dos equipamentos somente foi concluída no final de 2013.

231. Ressalte-se que o não aproveitamento integral das especificações técnicas (termos de referência) do gestor precedente da CGMI, com vistas à licitação para aquisição de equipamentos em substituição ao contrato de locação 12/2009, constantes do processo 80000.036697/2011-57, no bojo do processo 80000.010912/2012-71 (que culminou na licitação para aquisição dos servidores), autuado durante a sua gestão, concorreu para nova contagem de prazo para a substituição dos equipamentos e a consequente manutenção da situação danosa à Administração, tendo em vista que a manutenção dos contratos de locação, por meio de contratos emergenciais, era mais onerosa que a aquisição desses equipamentos.

232. Assim, propõe-se que seja aplicada ao Sr. Fábio Monteiro a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

**III - Respostas às diligências**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

### III.1. Ministério das Cidades

233. Em atenção à solicitação desta Unidade Técnica, formulada por meio do Ofício 1578/2016-TCU/Selog, de 4/7/2016 (peça 260), de cópia integral do processo administrativo disciplinar (PAD) instaurado pela Portaria/GM 416, de 5/9/2013, em decorrência de recomendação da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, formulada por meio do Parecer CONJUR/MCIDADES 250/2012, de 28/5/2012 (Processo 80000.014491/2012-57) e eventuais apurações de responsabilidades relacionados aos processos de contratação para locação de equipamentos para a rede computacional, o Ministério encaminhou os documentos constantes das peças 265 a 270. O relatório final da comissão do PAD está inserto na peça 269, p. 106-130.

234. De acordo com a comissão do PAD, os agentes públicos deixaram de imprimir ao processo de contratação a celeridade requerida, tendo adotado decisões ou deixado de atuar no sentido de garantir a conclusão do processo, que foi postergada, principalmente, em razão de deliberações que atrasaram a entrega de um termo de referência definitivo, ocasionando contratações por dispensas de licitação e reconhecimento de dívida pela execução de serviços sem cobertura contratual (peça 269, p. 126).

235. Por outro lado, entendeu a comissão que os indiciados demonstraram que atuaram com dificuldades, especialmente em relação ao quadro de pessoal limitado, lidando com um processo complexo e com percalços que fugiram à governança da Coordenação-Geral de Modernização e Informática e da SPOA, razão pela qual não era possível enquadrá-los por desídia, que exige para sua configuração várias condutas graves, que demonstrem total desleixo ou descompromisso do servidor com suas atribuições funcionais (peça 269, p. 126).

236. Ao final, a comissão propôs, após confirmada a situação funcional de cada indiciado, que fosse aplicada a penalidade de suspensão aos Srs. Eduardo Costa Silva Lima, Danilo César Ribeiro da Silva Lima, André Leandro Magalhães, Antonio Barreto de Oliveira e Fábio Almeida Monteiro. No entanto, a exceção do Sr. André, os demais não possuem cargo público efetivo no âmbito da União (peça 126-128). Dessa forma, com fundamento da Lei 8.112/1990, propôs a conversão da penalidade de suspensão em destituição do cargo em comissão, o que se efetivou consoante publicação no DOU de 25/1/2016.

237. Quanto ao Sr. André Leandro Magalhães, servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, ocupante do cargo de técnico judiciário, a proposta foi no sentido de encaminhamento dos autos aquele Tribunal para julgamento da conduta do indiciado (peça 269, p. 129).

238. Por meio do despacho datado de 20/1/2016, o Ministro da Cidades acatou o disposto no relatório final da comissão do PAD, bem como o Parecer 506/2015/CONJUR/MCID/CGU/AGU, convertendo em destituição de cargo em comissão a exoneração dos responsáveis, Srs. Antonio Barreto de Oliveira, Danilo César Ribeiro da Silva Lima, Eduardo Costa Lima Silva e Fábio Almeida Monteiro (peça 269, p. 183-184).

239. Em relação ao Sr. André Leandro, determinou que fosse acompanhado o processo pela CGRH (Coordenação-Geral de Recursos Humanos) e dada ciência ao seu Gabinete acerca do que fosse resolvido. Quanto ao Sr. Fábio Almeida, ocupante à época de cargo em comissão na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) que fosse encaminhada cópia do julgamento ao Ministro daquela Pasta (peça 269, p. 184).

### III.2. Controladoria Geral da União, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)

240. Em resposta ao Ofício 1579/2016-TCU/Selog, de 4/7/2016 (peça 261), pelo qual foi solicitada à CGU cópia integral de auditoria realizada no Ministério das Cidades e eventuais trabalhos correlacionados, com vistas a apurar possíveis irregularidades no contrato 12/2009 e suas prorrogações, bem como nos contratos emergenciais firmados com a empresa Microcity, foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

encaminhada por aquele órgão a documentação que embasou o Relatório de Auditoria Anual 201303708, referente ao ano de 2012 e que analisou o referido contrato e aditamentos (peças 272, 274 a 276).

241. No que diz respeito aos processos 80000.014491/2012-57 e 80000.049663/2012-11, cujos objetos eram a contratação emergencial de empresa especializada na locação de servidores para a rede computacional (contratos 6/2012 e 13/2013, respectivamente), foi observado pela CGU que a má-gestão do órgão no andamento do processo licitatório para aquisição dos equipamentos resultou em dispensas de licitação, fundamentadas no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993. Além disso, foi verificada a não instauração ou conclusão dos processos de apuração de responsabilidades recomendadas pela Conjur (peça 275, p. 18).

242. Em relação à gestão de Tecnologia da Informação (TI) do Ministério, a CGU assim avaliou (peça 275, p. 20):

> Sobre a gestão de TI da Unidade, considerando o planejamento existente, o perfil dos recursos humanos envolvidos, os procedimentos para salvaguarda da informação, a capacidade para o desenvolvimento e produção de sistemas e os procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI, destacam-se os seguintes fatos:
>
> . Que o Ministério das Cidades possui um Plano Diretor de Tecnologia dá Informação – PDTI, vigente para o período de 2013 e 2014, formalizado, por meio da Portaria nº 156, de 29/04/2013, publicado no D.O.U. do dia 10/04/2013 e divulgado na *intranet* do Ministério das Cidades;
>
> • Que o PDTI não está alinhado ao Planejamento Estratégico Institucional, pois a Unidade ainda não possui esse último documento;
>
> • Que a Unidade inicialmente criou o Comitê Diretivo de TI, por meio da Portaria n° 604, de 23/12/2011, e depois por meio da Portaria nº 480, de 25/09/2012, mas que o Comitê não teve atuação efetiva em 2012;
>
> • Que a Política de Segurança da Informação foi instituída por meio da Portaria n° 473, de 14/09/2012, publicada no Diário Oficial da União, do dia 17/09/2012;
>
> • Que não existe ainda um Comitê de Segurança da Informação e Comunicação e nem tampouco foi nomeado um Gestor de Segurança da Informação;
>
> • Que existem funcionários terceirizados alocados na área de TI que não possuem formação específica em TI, acarretando em risco considerável para a execução das atividades de TI da Unidade;
>
> • Que a Unidade não observou, nos contratos analisados, os preceitos da IN 04/ 2010 da SLTI, no que se refere ao planejamento e monitoramento desses contratos;
>
> • Que estudo realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão MPOG, concluiu que a Governança de TI do Ministério das Cidades demonstrou grau inicial de Maturidade;
>
> • Que a Unidade possui uma metodologia de desenvolvimento de *software*, mas que essa metodologia ainda não está formalizada;
>
> • Que embora a Unidade, na elaboração do PDTI, tenha feito um levantamento das necessidades de TI em cada área do Ministério, essa lista de necessidades, de acordo com a própria CGMI, necessita de revisão, urgente no primeiro semestre de 2013, pois não contempla a identificação de todas as necessidades do Ministério.
>
> De forma geral, verifica-se que a situação de TI do Ministério das Cidades é crítica e, portanto, necessita urgentemente de um envolvimento da alta direção da Instituição no sentido de regularizar todas as pendências verificadas, principalmente as seguintes: nível inicial de governança de TI; contratações emergenciais em função da má gestão; falta de servidores na área; e terceirizados atuando na área de TI sem formação específica na área.
>
> Como ponto positivo da gestão de 2012 destaca-se a formalização e divulgação do PDTI, bem como da Política de Segurança da Informação, em atendimento aos normativos aplicáveis à gestão da Tecnologia da Informação na Adm. Pública Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

243. No que diz respeito à "avaliação dos controles internos", em especial o "componente ambiente de controle", a equipe de auditoria da CGU apontou que necessita de melhorias, principalmente quanto à necessidade de envolvimento da alta direção do Ministério na solução de diversas impropriedades e irregularidades verificadas na área de TI, acima transcritas e na área de licitações (problemas no planejamento das licitações e no acompanhamento dos contratos (peça 275, p. 24 e 64).

244. Quanto ao componente "avaliação de riscos", a CGU constatou ausência de planejamento estratégico institucional (peça 275, p. 24), o que expõe o órgão a diversos riscos, tais como: trabalhos desarticulados, resultados inexpressivos, insatisfação dos servidores, recursos financeiros e humanos mal empregados, priorização de trabalhos irrelevantes, desperdícios de recursos públicos e desvio de finalidades (peça 275, p. 24).

245. Em relação ao componente "procedimento de controle", apontou a CGU que, à exceção da avaliação realizada na gestão dos cartões de pagamento do governo federal, todas as demais áreas da gestão avaliada apresentaram problemas neste quesito, especialmente quanto à falta de utilização de procedimentos de controle, tais como: normativos definindo os responsáveis pela gestão de cada área, ausência de manuais e *check list* padronizando procedimentos, ausência de treinamento dos fiscais de contrato, entre outros (peça 275, p. 24).

246. No que tange ao componente "informação e comunicação", a equipe da CGU avaliou como insatisfatório esse quesito, em função da ausência de definição de indicadores institucionais na maioria das áreas, impossibilitando uma avaliação dos resultados, bem como da dificuldade verificada na contratação de equipamentos para a rede computacional do Ministério, resultando em contratações emergenciais. Além disso, constatou um distanciamento entre os setores do Ministério e a falta de decisão pelas autoridades competentes, de reunir as diversas áreas responsáveis (CGMI, COLIC, SE, CGLOG) no intuito de resolver definitivamente os problemas e concluir a licitação (peça 275, p. 25).

247. Também foi averiguada na auditoria, quando da análise dos contratos de locação de servidores para a rede computacional do Ministério, a ausência de instauração e de resultados nos processos de apurações de responsabilidade, conforme sugerido pela Consultoria Jurídica do Ministério da Cidades em diversos pareceres. Desse modo, recomendou a celeridade na instauração e na conclusão das apurações de responsabilidade (peça 275, p. 61).

248. Outrossim, foi apontada pela CGU situação crítica em relação à insuficiência de pessoal na CGMI que, na época da auditoria, contava com dezenove servidores, incluindo os ocupantes de cargos comissionados, para realizar todas as tarefas relacionadas à TI do Ministério, inclusive atendimento a chamado de usuários. Além disso, constava no PDTI da Pasta a informação de que a estrutura de TI do Ministério não era a mais adequada para atender às necessidades do Ministério (peça 275, p. 76-77).

249. Relativamente aos processos autuados para fins de locação/aquisição dos equipamentos de TI, a CGU fez um breve relato acerca de fatos relacionados a eles (peça 275, p. 84-92). Devido ao Despacho 497/2012/AECI/GM/MCIDADES, do Controle Interno, sugerindo soluções de TI, uma vez que no seu entendimento a tecnologia prevista no TR proposta pela CGMI estava ultrapassada, a então CGU solicitou esclarecimento à AECI e à CGMI. Ao final, afirmou que existiam divergências entre essas unidades sobre a solução a ser adquirida, bem como sobre a modalidade de licitação a ser utilizada (peça 275, p. 91).

250. Também apontou a CGU que houve danos financeiros em decorrência das prorrogações do contrato de locação, quando comparado com a aquisição dos equipamentos (peça 275, p. 92-93).

251. Concluiu afirmado que se o Ministério tivesse atuado tempestivamente e planejado adequadamente a continuidade dos serviços, em face do término do contrato de locação, teria economizado com a aquisição dos equipamentos a quantia estimada de R$ 4.503.392,32 (peça 275, p.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

93). Aliado a esse fato, verificou-se a recusa, por parte dos responsáveis do Ministério, em realizar a apuração de responsabilidades recomendada pela Conjur em vários processos (peça 275, p. 93).

252. Ressaltou o órgão que houve tempo suficiente para realização da licitação antes do encerramento do contrato inicial de adesão à ata de registro de preços do Citex – Exército, porém o Ministério não adotou as medidas necessárias para concluir a licitação, necessitando prorrogar o contrato de forma excepcional por duas vezes. Além disso, foi criada uma situação de urgência causada pela má-gestão, tendo-se que dispensar a licitação por motivo emergencial (peça 275, p. 93).

253. Segundo, ainda, a CGU, após contatos realizados com os responsáveis da área de TI do Ministério, durante os trabalhos de campo, verificou-se que houve desgaste dos profissionais envolvidos nos certames em função do dispêndio de tempo e de esforços sem a obtenção de resultado efetivo, como também a atuação antieconômica e intempestiva da Pasta que resultou em dispêndio de recursos financeiros (peça 275, p, 94).

254. Ao final, após os esclarecimentos prestados pelo Ministério, a CGU recomendou, em função da gravidade dos problemas identificados, que a Unidade cumprisse rigorosamente o cronograma então apresentado, não aceitando atrasos injustificados e concluindo a licitação no prazo acordado (peça 275, p. 97).

**IV. Outras considerações**

255. Conforme apontado no despacho constante da peça 2, p. 5, da Diretora da 2ª DT da Selog, a rotatividade de gestores aliada à descontinuidade do trabalho, por motivos diversos, foram fatores fundamentais para o atraso do processo de aquisição.

256. Por oportuno, transcreve-se trecho do Memorando 1.533/2012/CTI/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 4/4/2013, da lavra do Sr. Ronald Alves Vieira (peça 158, p. 2-7), dirigido ao Coordenador-Geral da CGMI, à época, Sr. André Leandro Magalhães, que corrobora a constatação desta Unidade Técnica:

> De início, cabe acrescentar algumas considerações relativas à contratação para a aquisição em tela, considerações essas que não constam na Nota Informativa SE n° 114/2012 (fls. 970/974) e nem no Despacho n° 497/2012/AECI/GM/MCIDADES, são elas:
>
> (...)
>
> h) durante esse período a rotatividade foi grande nas principais cadeiras da CGMI, passaram-se três Coordenadores-Gerais, três Coordenadores de TI, sem contar os demais integrantes que também atuaram de forma direta e efetiva no preenchimento dos artefatos objetivando a contratação para aquisição em tela, são eles: integrantes Requisitantes, Administrativos e Técnicos;
>
> i) devem-se considerar ainda as dificuldades na adaptação de cada personagem principal, pois cada um (Coordenador) envolvido nos processos teve e tem sua metodologia de trabalho. Elas foram variadas e as ações não tiveram continuidade de um para o outro o que ocasionou a circunstância crítica de hoje;
>
> j) a carência de profissionais de TI e falta de capacitação técnica necessária é grande, tendo vista o aumento das demandas e as exigências tecnológicas no decorrer desses anos, carência essa quantitativa e qualitativa de funcionários para CGMI, fatos esses que já foram motivos de questionamentos por parte da Controladoria-Geral da União — CGU, no Relatório Anual de Prestação de Contas n° 2011080967, exercício 2010;
>
> (...)
>
> 4. Todavia, não foi possível consolidar todas as informações necessárias e mencionadas no parágrafo 10, do Memorando 1177/2013/CTI/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 14 de março de 2013.
>
> 5. Nesse sentido, exaustivamente, ratifica-se a escassez de recurso humano e as crescentes demandas diárias de serviço que não nos permitem focar na melhoria dos serviços, planejando, validando e implantando novas tecnologias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

> 6. Esses fatores são reflexos da inexistência de um Planejamento Estratégico Institucional que formalizam e fundamentam a alta administração nas tomadas de decisões, direcionando e alinhando a TI de forma imprescindível na execução de suas atividades.
>
> 7. As indefinições de necessidades do negócio e da tecnologia do Ministério também contribuíram para a imprecisão de como e o que será adquirido, uma vez que, o nível de governança de TI, as constantes mudanças, a não continuidade das ações, o baixo apoio e patrocínio vêm agravando o andamento e aumentando o tempo que se tem levado para as contratações de TI, sejam elas de baixa ou alta complexidade, em especial, para aquisição definitiva dos equipamentos para o CPD, etiquetas para fitas de *backup*, certificados digitais para equipamentos e manutenção da Sala-Cofre.
>
> Outro fator determinante de dificuldade, para a pretendida aquisição, é que compreendem vários elementos e aspectos distintos cujas múltiplas formas possuem relação de interdependência, muitas vezes de difícil compreensão, o que não está sendo levado em consideração.

257. Outrossim, verifica-se que as constantes mudanças de dirigentes e a carência de pessoal também foram objetos de apontamentos nos depoimentos dos Srs. André Luís Gomes Machado, Ronald Alves Vieira, Antonival Lima Albuquerque Júnior e Ian Lopes Abou Ibrahim, à comissão do PAD, todos lotados à época na CGMI, como principal motivo para a morosidade na realização da licitação que visava substituir os equipamentos locados da Microcity (peça 267, p. 5-13 e 22-23).

258. De ressaltar que o Sr. Ronald Alves (peça 267, p. 7), em seu depoimento, afirmou que direta ou indiretamente ele participou tecnicamente de todos os processos instruídos no Ministério para buscar substituir os equipamentos locados da empresa Microcity e, no seu entendimento, **todos os termos de referência elaborados pela CGMI estavam aptos para servirem de base para uma licitação** (grifamos).

259. Asseverou que as decisões de alterar os termos de referência, que tiveram cerca de cinco versões desde a recomendação da Consultoria Jurídica, para que não se desse prosseguimento ao contrato com a empresa Microcity e se processasse a licitação foram administrativas, que nada diziam respeito a aspectos técnicos.

260. Aduziu que a especificação e a elaboração de termo de referência para a licitação em tela possuíam grande complexidade, uma vez que envolvia uma solução de processamento, armazenamento e *backup*, além da comunicação entre elas, mas que as principais dificuldades, no seu entender, foram as mudanças de escopo que demandaram modificações sucessivas das especificações técnicas. Além disso, houve problemas na CGMI decorrentes da divisão das Coordenações de TI e Desenvolvimento de Sistemas e Administração de Dados que passaram a responder a coordenadores-gerais distintos, por determinação do novo Secretário-Executivo, Alexandre Macedo (peça 267, p. 9).

261. No tocante à questão da antieconomicidade da locação, segundo instrução contida na peça 1, p. 10, o próprio órgão admitiu esse fato, por meio da Nota Informativa 1/2013 – CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 17/9/2013, em atenção à demanda da Selog, quando afirmou que a aquisição resultaria em economia para os cofres públicos de aproximadamente 49,5%.

262. Em relação ao encaminhamento a ser dado a presente TCE, diante da não comprovação da ocorrência de débito decorrente da locação dos equipamentos do CPD, devido à insuficiência de recursos na rubrica investimentos, deve o presente processo ter sua natureza modificada para representação, nos termos do entendimento do TCU exposto nos Acórdão 1.723/2009-TCU-Plenário, 1.753/2010-TCU-1ª Câmara e 1.014/2014-TCU-2ª Câmara.

263. Por oportuno, transcreve-se o trecho a seguir retirado do voto condutor do Acórdão 1.014/2014-TCU-2ª Câmara, proferido pelo Ministro José Jorge:

> 5. No transcorrer desta tomada de contas especial, já havia sido descaracterizada a ocorrência de dano ao erário, não havendo, por conseguinte, contas a serem julgadas. Nesse sentido, como bem asseverou o MP/TCU, 'os artigos 12, inciso III, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, não autorizam a conclusão que é possível o julgamento de tomada de contas especial sem débito, mas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

tão somente o julgamento de contas. Esses dispositivos legais requerem a existência anterior de contas a serem julgadas, não configurando hipóteses para sua constituição, mas para seu julgamento. A existência anterior das contas especiais depende da verificação dos pressupostos estabelecidos no art. 8o da citada lei. E todas as hipóteses previstas nesse artigo estão relacionadas à ocorrência de dano ao erário. E nem poderia ser diferente. A Constituição Federal, ao atribuir competência ao TCU para o julgamento de contas, distingue nitidamente a situação em que há dano, consoante a redação da parte final de seu art. 71, inciso II, estatuindo que compete à Corte julgar as contas dos administradores dos órgãos e entidades ali relacionados "e as contas daqueles que derem causa a perda extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário". Portanto, conclui-se que somente existem contas a serem julgadas pelo TCU que não dependem da existência de débito no caso "dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal", condição não verificada no caso ora em apreciação.' (...)

8. Todavia, também na esteira do entendimento perfilhado pelo MP/TCU, 'embora não possa julgar contas, o TCU conserva a competência para a fiscalização dos atos relacionados à gestão dos recursos federais, sendo possível a aplicação da multa prevista no art. 58 nas hipóteses ali admitidas. Vale notar, a propósito, que a natureza original do presente processo não constitui empecilho ao TCU para o exercício dessa competência de fiscalização e aplicação de multa. Em outras oportunidades (Acórdãos 1.723/2009 e 972/2010, ambos do Plenário) esse Tribunal já apontou solução para o problema:

'Em vez de arquivar ou dar prosseguimento a processos de TCE nessa situação, parece-me mais coerente com o princípio da economia processual, as normas regimentais e a real essência das ações de controle externo que se reconheça a modificação da natureza do processo, procedimento decisório que afigura-se plenamente viável e adequado. Se a tomada de contas especial originou-se da conversão de outro processo, que se reconheça-lhe à natureza inicial. Se se trata de processo autônomo (ou seja, TCE desde a origem) que passe a ser conhecido como representação, cuja finalidade é exatamente a de apurar ilegalidades. Desse modo, o Tribunal encerrará a apreciação do processo deliberando não mais sobre uma TCE, que efetivamente não mais subsiste, mas sobre um processo de fiscalização ou representação, nos quais a apenação dos responsáveis pelas irregularidades praticadas pode se dar sem as dificuldades inerentes à emissão do julgamento segundo o que dispõe o art. 16, III, da LO/TCU.' (grifei)

9. Nesse desiderato, cabe frisar que a tese de 'mudança da natureza do processo de TCE' foi encampada quando da prolação do Acórdão no 1.753/2010-1ª Câmara (...)

## CONCLUSÃO

264. A presente tomada de contas especial é originária do TC 028.246/2013-6, que tratou de representação formulada por esta Unidade Técnica, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Cidades, relacionadas à locação de computadores do tipo "servidor" para a rede informatizada da Pasta (parágrafo 1).

265. A presente instrução tem por escopo analisar as alegações de defesa e as razões de justificativa dos responsáveis arrolados (parágrafo 16 desta instrução).

266. Conforme apontado na instrução à peça 1, p. 6, até que se concretizasse o processo de aquisição dos equipamentos, após o recomendado no Parecer Conjur 744/2010, foram celebrados mais um termo aditivo, prorrogando por mais seis meses o contrato 12/2009, três contratos emergenciais (o primeiro com duração de agosto a setembro/2012 e os demais cada um com duração de 180 dias) e, ainda, pagamentos por reconhecimento de dívida (sem cobertura contratual). As avenças ocorreram por demanda da CGMI, tendo em vista a necessidade de se dar continuidade aos serviços prestados e a não conclusão do processo para aquisição dos equipamentos. Passaram pela análise da CGMI (termo de referência), CGLOG (pesquisa de preços e certificação orçamentária) e foram autorizadas pela SPOA e Secretaria-Executiva do Ministério.

267. Em todas essas ocasiões, a Consultoria Jurídica emitiu alertas quanto à necessidade e urgência de realização de procedimento licitatório com vistas a substituir a solução contratada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

inicialmente por meio do contrato 12/2009, tendo recomendado inclusive a instauração de vários procedimentos disciplinares para apurar a conduta dos responsáveis.

268. Preliminarmente à análise das respostas às citações e às audiências, foram realizadas diligências junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Cidades e à CGU, com vistas ao encaminhamento, respectivamente, de cópia integral de processo administrativo disciplinar instaurado por meio da Portaria/GM 416, de 5/9/2013, bem como de auditoria realizada com vistas a apurar possíveis irregularidades no contrato 12/2009 e nos contratos emergenciais, todos para locação de equipamentos para o CPD.

269. Os apontamentos contidos nos documentos encaminhados pelos aludidos órgãos corroboram o posicionamento desta Secretaria no sentido de que o modelo de contratação, por locação, não se configurou como a melhor opção para a Administração e que houve delongas injustificadas para a finalização do processo de aquisição, por parte de alguns responsáveis.

270. Da análise empreendida em relação às citações realizadas, conclui-se que os argumentos apresentados pelos Srs. Eduardo Costa Lima Silva e Renato Stoppa Cândido e pela Sra Magda Oliveira de Mryron Cardoso foram suficientes para elidir a irregularidade apontada no tocante à contratação mediante locação de equipamentos de informática em vez de aquisições, e, em consequência, afastado o débito a eles imputado, devido à insuficiência de recursos orçamentários na rubrica investimentos no exercício de 2009 (itens 21 a 79 desta instrução).

271. Quanto às audiências promovidas, entende-se que devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Renato Stoppa Cândido, Alexandre Cordeiro Macedo e Sidney Liszt Costa Rodrigues (itens 96 a 99, 111 a 123 e 175 a 188 desta instrução).

272. No entanto, propõe-se: a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Eduardo Costa Lima, Magda Oliveira de Myron Cardoso, Danilo César Ribeiro da Silva Lima, André Leandro Magalhães, Antônio Barreto de Oliveira e Fábio Almeida Monteiro, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas no sentido de que concorreram para nova contagem de prazo para a substituição dos equipamentos de informática e a consequente permanência da situação danosa à Administração, tendo em vista que a manutenção dos contratos de locação era mais onerosa que a aquisição desses equipamentos, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008, em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009- 2C); b) aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (itens 80 a 95.1, 100 a 108.3, 127 a 145, 147 a 172, 192 a 207, 210 a 232 desta instrução).

273. No tocante ao Sr. André Leandro Magalhães, sugere-se que seja considerado como atenuante à dosimetria da multa as ações referentes à implantação da Posic, bem como as ações relacionadas à melhoria da governança de TI (itens 149 e 172 desta instrução).

274. Ademais, considerando a inexistência de débito, propõe-se que seja modificada a natureza dos autos para representação (item 243 desta instrução), bem como que seja dada ciência aos interessados e ao Ministério da Saúde acerca da decisão que vier a ser adotada.

**INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

275. Processos conexos:

275.1. TC 031.490/2010-7 e TC 027.844/2011-0 – Tomada Contas e Prestação de contas Consolidada da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, exercícios de 2009 e 2010, respectivamente. Por meio dos Acórdãos 5.849/2013 e 3.518/2014-TCU, ambos da 2ª Câmara, o Tribunal decidiu, dentre outras providências, sobrestar as contas da Sra Magda Oliveira de Myron

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

Cardoso e do Sr. Renato Stoppa Cândido, até o julgamento em definitivo do TC 040.953/2012-2 (TCE), bem como do processo a ser futuramente constituído para realização de audiência dos responsáveis pela renovação indevida do Contrato 4/2006, celebrado entre a Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades e a Gráfica e Editora Brasil Ltda.

275.2. TC 001.341/2014-6 – Representação autuada por força do subitem 9.5.1 do Acórdão 5.849/2013 – 2ª Câmara. O Tribunal, mediante o Acórdão 3.171/2017-TCU-2ª Câmara, decidiu arquivar os autos, sem prejuízo de reconhecer a prescrição da pretensão punitiva relativa às supostas irregularidades atribuídas à assinatura do Memorando 2269/2006/Ascom/MinCi.

275.3. TC 046.816/2012-7 – Prestação de contas da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, exercício de 2011. Dentre os responsáveis estão arrolados os Srs. Antonio Barreto de Oliveira e Magda Oliveira de Myron, ambos Subsecretários da SPOA. Por meio do Acórdão 4.303/2015 – TCU- 1ª Câmara, o Tribunal julgou as contas regulares, dando quitação plena aos responsáveis, sem prejuízo de dar ciência acerca de impropriedade quanto à indicação de responsáveis durante o período a que se referente as contas, nos moldes no art. 10 da IN 63/3010.

275.4. TC 023.373/2013-0 - Prestação de contas da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, exercício de 2012. Dentre os responsáveis estão arrolados os Srs. Alexandre Cordeiro Macedo (Secretário Executivo), Antonio Barreto de Oliveira (Subsecretário da SPOA) e Fabio Almeida Monteiro (Subsecretário da SPOA). O processo encontra-se em análise, não tendo, portanto, decisão definitiva.

276. Nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva.

277. Assim, considerando que:

a) quanto à Sra Magda Oliveira Myron Cardoso (Subsecretária da SPOA, no período de 24/9/2009 a 21/1/2011): a responsável atuou por apenas 21 dias em 2011, exercício a que se referiu o processo de contas em que obteve quitação plena (TC 046.816/2012-7), e que o assunto objeto da presente TCE (atuação pouco efetiva na governança de TI de modo a evitar as prorrogações excepcionais/contratações emergenciais para locação de equipamentos) não foi tratado naquele processo, de forma expressa e conclusiva, bem como as contas da mesma responsável relativas aos exercícios de 2009 e 2010 encontram-se sobrestadas;

b) em relação ao Sr. Antonio Barreto de Oliveira (Subsecretário da SPOA, no período de 21/1/2011 a 1º/3/2012): o assunto tratado no presente processo não foi objeto de análise no TC 046.816/2012-7, de forma expressa e conclusiva, e que o TC 023.373/2013-0 ainda não foi apreciado, no mérito, pelo TCU; e

c) no tocante ao Sr. Fábio Almeida Monteiro (Subsecretário da SPOA, no período de 19/3/2012 a 14/11/2013), as contas alusivas ao exercício de 2012 ainda não foram apreciadas, no mérito, pelo Tribunal, propõe-se que seja aplicada aos aludidos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

278. Desse modo, por força de orientação contida no art. 7º, § 5º, da Portaria-Segecex 16/2017, sugere-se que seja levado conhecimento da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) e da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) a decisão que vier a ser adotada nestes autos, para providências que entender necessárias, uma vez que o que vier a ser decidido nestes autos poderá influenciar o julgamento das contas dos responsáveis pela Secretaria-Executiva/SPOA do Ministério das Cidades, no período de 2009, 2010 e 2012.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

279. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal as seguintes medidas:

279.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53), Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão e pelos Srs. Renato Stoppa Cândido (CPF 227.209.521-68), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos e Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20), Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, em relação às citações objeto do subitem 117.3 do parecer à peça 2, ante a indisponibilidade de recursos orçamentários na rubrica de investimentos em 2009 para aquisição dos equipamentos para o CPD do Ministério das Cidades e tendo em vista que os equipamentos existentes à época eram alugados e o contrato com a Cincorp para sua disponibilização havia se encerrado;

279.2. afastar o débito imputado à Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53), Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão e aos Srs. Renato Stoppa Cândido (CPF 227.209.521-68), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos e Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20), Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, ante a indisponibilidade de recursos orçamentários na rubrica investimentos no exercício de 2009 e devido ao fato do contrato anterior de locação ter se findado;

279.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Srs. Alexandre Cordeiro de Macedo (CPF 635.707.771-20), Secretário-Executivo, Renato Stoppa (CPF 227.209.521-68), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos e Sidney Liszt Costa Rodrigues (CPF 645.652.114-91), Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, em relação às audiências objetos dos subitens 117.4, alíneas "b" e "d" e 117.5, alínea "c", respectivamente, do parecer à peça 2;

279.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20), Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, em razão de delongas injustificadas na elaboração de novo termo de referência definitivo para realização das aquisições, após o Parecer Conjur 744/2010, objeto do subitem 117.4, alínea "a", do parecer à peça 2;

279.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53), Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão, por representar instância diretamente envolvida na governança de Tecnologia da Informação no Ministério das Cidades, cujas deficiências contribuíram para que um contrato de aquisição dos equipamentos não se concretizasse em tempo considerado razoável, o que prolongou as contratações antieconômicas, objeto dos subitens 117.4, alínea "c", do parecer a peça 2;

279.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Danilo César Ribeiro da Silva Lima (CPF 579.122.891-00), André Leandro Magalhaes (CPF 468.503.170-91), Antonio Barreto de Oliveira (CPF 025.927.705-34) e Fabio Almeida Monteiro (CPF 095.690.063-15), em relação às audiências consignadas no subitem 117.5, alíneas "a", "b" e "d" e "e", respectivamente, do parecer inserto na peça 2, uma vez que não foram suficientes para elidir a irregularidade a eles atribuída, no sentido de que, ao não aproveitarem adequadamente as peças processuais (versões do termo de referência) já existentes para a contratação, concorreram para nova contagem de prazo para a substituição dos equipamentos e a consequente permanência da situação danosa à Administração, tendo em vista que a manutenção dos contratos de locação era mais onerosa que a aquisição desses equipamentos, consoante admitido na Nota Técnica 26/2008, em face do teor do Parecer Conjur 744/2010, o qual determinou a substituição imediata do contrato de locação pela aquisição, bem como em afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.331/2007-1C, 3.616/2007-1C, 1.558/2003-P, 107/2006-P, 1.550/2009-P, 1.690/2007-1C, 1.829/2004-P, 164/2005-P, 101/2006-P, 481/2007-P, 1.323/2008-P e 4.742/2009- 2C);

279.7. aplicar à Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53), Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão, aos Srs. Eduardo Costa Lima Silva (CPF 463.877.577-20), Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, Antonio Barreto de Oliveira (CPF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.

025.927.705-34), Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão, Fabio Almeida Monteiro (CPF 095.690.063-15), Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão, Danilo César Ribeiro da Silva Lima (CPF 579.122.891-00), Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação e André Leandro Magalhaes ( CPF 468.503.170-91), Coordenador-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

279.8. alterar a natureza processo, convertendo-o em representação de acordo com decisões precedentes do TCU (Acórdão 1.723/2009-TCU-Plenário, 1.753/2010-TCU-1ª Câmara e 1.014/2014-TCU-2ª Câmara);

279.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida à notificação;

279.10. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

279.11. levar ao conhecimento da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) a decisão que vier a ser adotada nestes autos, para providências que entender cabíveis, uma vez que o que vier a ser deliberado poderá afetar o julgamento das contas dos responsáveis pela Secretaria-Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Ministério das Cidades, referentes aos exercícios de 2009 e 2010 (TC's 031.490/2010-7 e 027.844/2011-0, respectivamente);

279.12. levar ao conhecimento da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) a decisão que vier a ser adotada nestes autos, para providências que entender cabíveis, uma vez que o que vier a ser deliberado poderá afetar o julgamento das contas dos responsáveis pela Secretaria-Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Ministério das Cidades, referentes ao exercício de 2012 (TC 023.373/2013-0);

279.13. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem ao Ministério da Saúde e aos responsáveis arrolados nos autos.

Selog, 2ª Diretoria, em 28/9/2017.

Vaneide Aparecida Damasceno
TFCE, Matr. 2168-7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57563567.