



TC 029.688/2013-2

Tipo: prestação de contas (recursos de reconsideração)

Unidade: Cobra Tecnologia S.A. ou BB Tecnologia e Serviços

Recorrentes: Marcos Alberto Joaquim (CPF 105.384.998-26) e Cláudio Henrique da Silva (CPF 137.245.678-39)

Advogado constituído nos autos: Fernando Granvile – OAB/SP 116.077 e OAB/DF 44.276, conforme procurações às peças 107 e 108.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Prestação de contas ordinária. Exercício de 2012. Celebração de termo aditivo contratual sem prévia justificativa de preços. Contas irregulares. Multa. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Alegação de boa-fé, adequação dos valores contratados e excessivo rigor na penalidade aplicada. Não provimento. Ausência de elementos capazes de modificar o julgamento proferido. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Marcos Alberto Joaquim, então titular da Gerência de Controles Internos da Cobra Tecnologia S.A (peça 110) e Cláudio Henrique da Silva, na qualidade de titular da Gerência de Administração da empresa Cobra Tecnologia S.A (peça 109), contra o Acórdão 5544/2016 – TCU – 1ª Câmara (peça 97), que julgou a prestação de contas ordinárias da Cobra Tecnologia S.A., relativa ao exercício de 2012, nos seguintes termos, com grifos acrescidos (peça 97):

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

9.1. **incluir no rol de responsáveis Cláudio Henrique da Silva**, CPF 137.245.678-39, Sérgio Luiz Fornara, CPF 231.706.620-15, **Marcos Alberto Joaquim**, CPF 105.384.998-26, e Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, com base no art. 8º, § 6º, da Resolução-TCU 234/2010, tendo em vista a prática da conduta a que se refere o art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **julgar irregulares as contas de Cláudio Henrique da Silva**, CPF 137.245.678-39, titular da Gerência de Administração da empresa Cobra Tecnologia S.A. em 2012, e **Marcos Alberto Joaquim**, CPF 105.384.998-26, titular da Gerência de Controles Internos da Cobra Tecnologia S.A., também em 2012, em face de suas condutas relativas à celebração do primeiro termo aditivo do Contrato DGCO 190/2010 sem prévia justificativa de preços;

9.3. **aplicar a Cláudio Henrique da Silva**, CPF 137.245.678-39, e **Marcos Alberto Joaquim**, CPF 105.384.998-26, individualmente, **a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992**, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, consoante o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação



em vigor;

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

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

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

Responsável	CPF
Adriano Meira Ricci	334.550.741-20
Casimiro Agostinho Pereira Lopes	551.683.617-49
Cezar Luciano da Fonseca Prux	458.811.389-53
Corinto Meffe	952.705.407-97
Daniel André Stieler	391.145.110-53
Eduardo César Pasa	541.035.920-87
Francisco Djalma de Oliveira	293.166.774-91
Geraldo Afonso Dezena da Silva	775.575.068-04
Gustavo de Faria Barros	395.969.234-04
José Maurício Cardoso Perez	603.361.887-49
José Geraldo Loureiro Rodrigues	160.164.592-91
Luís Aniceto Silva Cavicchioli	085.987.568-17
Luiz Cláudio Ligabue	145.381.051-04
Luiz Cláudio Moraes	024.878.528-10
Luiz Fernando Alves	000.260.116-89
Luiz Henrique Guimarães de Freitas	350.319.726-53
Manoel Carlos de Castro Pires	079.012.567-61
Marco Antonio Ascoli Mastroeni	062.198.128-16
Miriam Barbuda Fernandes Chaves	715.167.867-34
Pablo Fonseca Pereira dos Santos	782.539.001-63
Paulo Eduardo Rangel	601.230.607-53
Roberto Francisco Casagrande Herdeiro	057.225.288-97
Sandro José Franco	529.739.729-49
Sérgio Rosa	199.993.137-87
Tereza Raquel Vieira da Costa	424.114.324-53
Tony Hikari Yoshida	602.033.901-72



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

Responsável	CPF
Annibal Vargas Conforto Filho	426.051.480-68
Sérgio Luiz Fornara	231.706.620-15

9.8. recomendar à empresa Cobra Tecnologia S.A., com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

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

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

9.8.3. implantar, com fundamento no princípio constitucional da eficiência e com base nas boas práticas de Administração, processos de trabalho de gestão do conhecimento, a fim de captar, reter, desenvolver e compartilhar o conhecimento organizacional, como forma de redução dos custos de produção e de obtenção de conformidade nas suas contratações (item h.3 da proposta de encaminhamento, vide Relatório);

9.8.4. avaliar a oportunidade e a conveniência de descentralizar geograficamente as fábricas de *software* e outras atividades-fim, com vistas a otimizar o recrutamento de recursos humanos qualificados em outros municípios (item h.4 da proposta de encaminhamento, vide Relatório);

9.8.5. adotar medidas adicionais de controle do consumo e de conscientização dos colaboradores capazes de assegurar o consumo sustentável de papel, energia elétrica e água, tanto nas suas atividades administrativas, quanto na atividade-fim (item h.5 da proposta de encaminhamento, vide Relatório);

9.9. dar ciência à empresa Cobra Tecnologia S.A sobre a ocorrência das seguintes impropriedades:

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

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

9.9.3. não viabilização da execução tempestiva de todas as etapas do processamento administrativo das contratações, conforme identificado no planejamento anual de contratações, o que contraria o inciso I do art. 6º do Decreto-Lei 200/1967, as boas práticas definidas no Cobit 5, processo “PO5 Gerenciar o Investimento de TI”, e o critério “7.3 – Processos orçamentários e financeiros”, contido no “Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010”, no âmbito do GesPública (item i.3 da proposta de encaminhamento, vide Relatório);

9.9.4. utilização de mão de obra terceirizada que seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de seus empregados, conforme identificado nas planilhas de empregados e de terceirizados da Cobra, o que atenta contra os princípios da impessoalidade e a moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal (item i.4 da proposta de encaminhamento, vide Relatório);



- 9.9.5. ausência de cadastramento no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) dos contratos administrativos celebrados em 2012, conforme constatado em consulta a esse sistema, em descumprimento ao item 1.7.1 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara e ao art. 19, §§ 3º e 4º da Lei 12.465/2011 (item i.5 da proposta de encaminhamento, vide Relatório);
- 9.9.6. ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual, configurando contrato verbal, conforme verificado nos Contratos DGCO 230 e/ou 231/2011, em descumprimento ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993;
- 9.10. dar ciência do presente acórdão, assim como do relatório e do voto que o fundamentam, à empresa Cobra Tecnologia S.A e à Controladoria-Geral da União;
- 9.11. levantar o sobrestamento do TC 025.740/2014-8, relativo às contas do exercício de 2013 da empresa Cobra Tecnologia S.A.;
- 9.12. arquivar os presentes autos.

BREVE HISTÓRICO

2. Trata-se de prestação de contas ordinárias da Cobra Tecnologia S.A., relativa ao exercício de 2012, em que o TCU julgou irregulares as contas e aplicou a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 aos recorrentes, em função da celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010, sem prévia justificativa de preços (peça 98, p. 1).
3. Por meio de inexigibilidade de licitação, firmou-se o Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Tecnologia e Serviços Ltda, ao custo anual de R\$ 50.686.334,10. O objeto consiste na prestação de serviços de microfilmagem, escaneamento, digitalização, gerenciamento e organização de arquivos, manipulação, tratamento de documentos em geral, além de assistência técnica em equipamentos de informática e outras atividades relacionadas à Tecnologia da Informação, com fornecimento de pessoal (peça 35, p. 10).
4. De acordo com o exame procedido nos autos, majorou-se o valor contratual inicialmente firmado em razão da celebração do primeiro termo aditivo, em desrespeito à Cláusula Terceira do Aditivo.
5. Demais disso, não foram realizadas pesquisas de preços, nem para os salários, nem para a taxa de administração cobrada pela empresa para os profissionais terceirizados, o que ensejou a irregularidade das contas dos responsáveis e a aplicação da multa correspondente (peça 98, p. 2).
6. Não resignados, os responsáveis interpuseram recursos de reconsideração, objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Alinha-se ao exame de admissibilidade pelo conhecimento do recurso interposto por Cláudio Henrique da Silva, e a incidência do efeito suspensivo sobre os itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 5544/2016 – TCU – 1ª Câmara; bem como pelo não conhecimento do recurso de Marcos Alberto Joaquim, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos (peças 114, 115, 116, 117), conforme despacho do relator à peça 119.

EXAME TÉCNICO

8. A questão central tratada nos presentes autos refere-se à ilegalidade da celebração de termo aditivo ao contrato de prestação de serviços de TI, sem a prévia justificativa de preços.
9. De acordo com os recorrentes, a prorrogação contratual mostrava-se necessária sob pena de se gerar prejuízos à Administração Pública em função da descontinuidade dos serviços contratados (peças 109 e 110, p. 4).
10. Aduzem que a variação em torno de 15,5% entre o contrato aditado e o primeiro termo aditivo reflete o incremento havido no salário mínimo da categoria de operador para o período, o que demonstraria a razoabilidade dos valores contratados (peças 109 e 110, p. 4).



11. A respeito da taxa de administração, acrescem que não houve alteração no percentual, quando da celebração do Primeiro Termo Aditivo, não havendo irregularidade a este respeito (peças 109 e 110, p. 4).
12. Arguem que os atos não foram praticados de má-fé, que não geraram qualquer prejuízo à empresa, tampouco teria sido identificada outra irregularidade nas gestões passadas, circunstâncias atenuantes que deveriam servir de sustentáculo para o afastamento da irregularidade das contas e da aplicação e multa (peças 109 e 110, pp. 4-5).
13. Inclusive, revizem que o Ministério Público junto ao TCU se posicionou, no presente processo, pela regularidade com ressalvas das contas dos gestores (peças 109 e 110, pp. 5-6). Transcrevem o §2º do art. 209 do RI/TCU, que ampara o julgamento das contas no sentido pugnado e, ao final, requerem a revisão do julgamento (peças 109 e 110, pp. 6-7).

Análise

14. Alinha-se ao exame procedido pela Sefti à peça 89, o qual não merece reparos. Conforme pontuou, é de natureza legal e obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade a pesquisa de preços obtidos a partir de valores correntes no mercado, de preços fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes em sistema de registro de preços (inciso III, parágrafo único, art. 26, Lei 8.666/1993).
15. Tal medida se mostra necessária, eis que a prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua só deve ser efetuada quando restar demonstrado que tal opção assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, o que deve ser evidenciado com fulcro em pesquisa de mercado.
16. Demais disso, os documentos que amparam a decisão pela prorrogação devem constar nos autos do processo administrativo da compra, o que não ocorreu na celebração do Contrato DGCO 190/2010, decorrente da inexigibilidade, nem na sua prorrogação, em afronta aos termos do art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c o art. 57, § 2º, da Lei 8.666/1993.
17. O primeiro aditivo prorrogou a vigência (peça 23, p. 56-57) de um contrato (peça 23, p. 14-32), de expressiva materialidade, que previa gastos anuais de aproximadamente R\$ 50.000.000,00 para pagamento de salários e encargos, mais R\$ 600.000,00 de taxa de administração e mais R\$ 12.000,00 de despesas de locomoção (peça 23, p. 19).
18. Portanto, era de se esperar toda a cautela necessária por parte dos gestores para sustentar a decisão pela prorrogação contratual. Assim, a pesquisa de preços, além de exigência legal, representava uma ferramenta de apoio, uma justificativa técnica e econômica para a escolha adotada.
19. Ainda sobre o assunto, veja-se que ao contrário do que se previa o próprio termo aditivo firmado, houve majoração dos valores contratados, sem que se constasse do processo a pesquisa de preços para justificar os salários dos profissionais. A alegação dos recorrentes de que os salários dos operadores estavam alinhados com o salário de mercado não afasta a irregularidade, dado que o instrumento abarcava a contratação de outros profissionais, além de operadores (peça 23, p. 58).
20. De forma aduzida, não se acata a assertiva genérica de que a variação em torno de 15,5% entre o contrato aditado e o primeiro termo aditivo demonstra a variação do salário mínimo da categoria de operador para o período, pois tal categoria se subdividia em cargos diversos e o instrumento ainda abarcava a contratação de outros profissionais, conforme Anexo II do Contrato DGCO 190/2010 (peça 23, p. 38).
21. Outrossim, veja-se que o Anexo II do Contrato DGCO 190/2010 apresenta a tabela de funções profissionais, e compreende a alocação de mão de obra de operadores, atendentes, auxiliares, técnicos e analistas. A mesma tabela encontra-se anexada ao termo aditivo, com salários superiores aos



referenciados no contrato original, sem qualquer documento que justifique a modificação dos valores inicialmente acordados (peça 23, pp. 38 e 56-57).

22. Portanto, as razões recursais não acarretam informações adicionais capazes de afastar ou mitigar a irregularidade detectada nos autos.

23. No que se refere à culpabilidade dos responsáveis, de acordo com o exame procedido, Cláudio Henrique da Silva, Gerente Executivo da GAM, foi responsável por aprovar, sem as devidas pesquisas de preço, o aditivo do Contrato DGCO 190/2010 no valor de R\$ 27.488.724,49 (peça 23, p. 53-54).

24. Como titular da GAM, era responsável por realizar cotações de bens, materiais e serviços, emitir parecer sobre as cotações realizadas e expedir ordens de compras de bens, materiais e serviços, conforme a norma interna NI25 – V.9 (peça 86, p. 33-34).

25. O gestor aprovou o aditivo sem haver, nos autos, pareceres técnicos e jurídicos com justificativas para a contratação de 90% desse valor. Além disso, houve alteração no valor original do contrato, mas não restou consignado no aditivo.

26. Por sua vez, Marcos Alberto Joaquim era o titular da Gerência de Controles Internos (CGI), unidade que atestou a conformidade do processo de celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda. Sua unidade emitiu um parecer favorável à compra estimada em R\$ 25.431.684,00, sem apontar a falha ora analisada (peça 23, p. 59-61). O recorrente era o gestor responsável pelo processo de verificação da conformidade da compra, segundo o histórico de aprovações da Ordem de Compra 151949 (peça 23, p. 53-54).

27. De acordo com as evidências constantes nos autos, houve, no mínimo, omissão de Marcos Alberto Joaquim em apontar a ausência de pesquisas de preços para uma compra de R\$ 27.000.000,00, aproximadamente. Também se omitiu quanto à inexistência de pareceres técnicos e jurídicos para embasar o valor total da contratação.

28. Ao contrário do asseverado pelos recorrentes, não se vislumbra a alegada boa-fé nos elementos probatórios dos autos, ao contrário, resta configurada as condutas culposas omissivas eis que os agentes se mostraram negligentes ao autorizar/justificar a aditivação de um contrato de expressiva materialidade (R\$ 50.686.334,10/ano) sem fundamentos econômicos/pesquisas concernentes à adequabilidade dos preços e da decisão.

29. A assunção de riscos por parte dos responsáveis e a exposição da Administração a potenciais prejuízos configuram condutas reprováveis passíveis de sofrerem aplicação de penalidades.

30. Conclui-se, portanto, pela ausência da caracterização, nos autos, da alegada boa-fé.

31. Ademais, não se ventilou no exame procedido qualquer vedação à possibilidade de se prorrogar o contrato, se a continuação dos serviços era imprescindível. As condutas ora impugnadas referem-se à celebração do aditivo sem que se tenha aferido a real vantajosidade da celebração do negócio, o que, além de expor a Administração a riscos/potenciais prejuízos desnecessários, contraria expressa disposição legal (art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993).

32. Logo, não se pode acatar o argumento relativo à imprescindibilidade da contratação, eis que tal questão não foi objeto de impugnação por parte do exame técnico da Sefi.

33. Dado o grau de reprovabilidade das condutas dos gestores, a aplicação das penalidades de multa e o julgamento pela irregularidade das contas se mostram consequências consentâneas à gravidade dos fatos.

34. Ante o exposto, as razões recursais não podem ser acolhidas, motivo pelo qual propõe-se o conhecimento do recurso para que lhe seja denegado provimento.

CONCLUSÃO



35. Tratou-se de recursos de reconsideração interpostos por Marcos Alberto Joaquim e Cláudio Henrique da Silva contra o Acórdão 5544/2016 – TCU – 1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas e aplicou-lhes a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

36. O exame preliminar de admissibilidade concluiu pelo não conhecimento do recurso de Marcos Alberto Joaquim, dada a intempestividade e a ausência de fatos novos, conclusão com a qual alinha-se.

37. No tocante ao mérito, conforme visto, o recurso interposto por Cláudio Henrique da Silva não merece provimento, haja vista a ausência de elementos/dados/argumentos capazes de afastar/suprimir/mitigar a gravidade dos atos praticados, concernentes à celebração do Primeiro Termo Aditivo do Contrato DGCO 190/2010, de expressiva materialidade (R\$ 50.686.334,10/ano), sem a realização de pesquisa prévia de preços, que demonstrasse a vantajosidade/economicidade/eficiência na tomada de decisão pela prorrogação contratual que resultou na majoração dos valores inicialmente acordados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Marcos Alberto Joaquim e Cláudio Henrique da Silva contra o Acórdão 5544/2016 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) dar ciência aos recorrentes e aos interessados da decisão que vier a ser prolatada por esta Corte de Contas.

TCU/Secretaria de Recursos/ 3ª Diretoria, em 23/8/2017.

Sieglinga Cláudia Guerino Loureiro

AUFC 4578-0

(assinado eletronicamente)