

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 024.818/2017-8 [Apenso: TC 000.312/2016-9]

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Ministério do Turismo – MTur.

Responsáveis: CTIS Tecnologia S.A. (CNPJ 01.644.731/0001-32), Luiz Cassio Aguiar Becker Filho (CPF 118.683.118-99) e Paulo Roberto de Souza Lemos (CPF 031.661.917-55).

Representação legal:

Andressa Lima Santoro (32.694/OAB-DF) e outros, representando CTIS Tecnologia S.A.;

Ricardo Dantas Escobar (26.593/OAB-DF), representando Paulo Roberto de Souza Lemos e Luiz Cassio Aguiar Becker Filho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREGÃO ELETRÔNICO REALIZADO PELO MINISTÉRIO DO TURISMO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAR SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA E SUSTENTAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. INOBSERVÂNCIA DA MÉTRICA AVENÇADA PARA AFERIR O SERVIÇO TÉCNICO REALIZADO. DESVIO DE FUNÇÃO DE FUNCIONÁRIA CONTRATADA. PAGAMENTO DE VALORES SEM A DEVIDA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO OU SEM PREVISÃO CONTRATUAL. CONVERSÃO EM TCE. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. PROCEDÊNCIA DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTADA A RESPONSABILIDADE DE UM DOS GESTORES. CONTAS IRREGULARES DO OUTRO GESTOR E DA EMPRESA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO SOLIDÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA.

RELATÓRIO

1 – Histórico

Trata-se de tomada de contas especial (TCE), resultante da conversão, que foi determinada pelo Acórdão 1.763/2017 - Plenário (peça 1), de representação versando sobre supostas irregularidades que teriam sido constatadas no Contrato 22/2010, assinado pelo então Ministério do Turismo (MTur) e pela sociedade empresária CTIS Tecnologia S.A. (peça 2, p. 1).

2. O mencionado contrato foi celebrado com fulcro no Pregão Eletrônico 6/2010 (PE 6/2010), cujo objeto foi a “*contratação de empresa especializada para prestação de serviços de Assessoria Técnica e Sustentação de Produtos e Serviços de Tecnologia da Informação (TI) do Ministério do Turismo*”.

3. Inicialmente, o TC 000.312/2016-9, apensado a este processo, foi autuado como denúncia. Contudo, tendo em vista que não haviam sido preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, sua natureza foi alterada para representação da unidade técnica.
4. No processo original, foi apontada a existência de diversas supostas irregularidades na execução do Contrato 22/2010, com destaque para a forma de faturamento indevida, o desvio de função e a cobrança de valores injustificados.
5. A Selog realizou oitivas e verificou que havia dúvidas acerca da veracidade do conteúdo e da origem dos dados constantes das planilhas anexadas à denúncia, o que ensejou a realização de inspeção. A partir das informações prestadas pelo MTur, foi confirmada a veracidade das planilhas referentes aos meses de maio de 2013 e fevereiro, março, abril e julho de 2014. Assim sendo, a unidade técnica examinou os documentos relativos a esses meses, nos quais foram registrados pagamentos considerados irregulares no valor total histórico de R\$ 124.824,43 (cento e vinte e quatro mil oitocentos e vinte e quatro reais e quarenta e três centavos).
6. Adicionalmente, a unidade técnica esclareceu dúvidas concernentes à aferição da qualidade dos serviços prestados, a descrições genéricas constantes das ordens de serviços e às justificativas apresentadas para fundamentar as sucessivas renovações contratuais.
7. Com espeque nessa análise, a Selog concluiu pela existência de indícios de pagamentos irregulares, o que ensejou a proposta de conversão da representação em TCE, com o fito de realizar a citação solidária da empresa CTIS Tecnologia S.A. e do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos, à época Coordenador Geral de Tecnologia da Informação do MTur e fiscal do Contrato 22/2010 (peça 2, p. 10 e 11).
8. Foi proposta, ainda, a audiência dos Srs. Luiz Cássio Aguiar Becker Filho e Paulo Roberto de Souza Lemos, acerca dos seguintes indícios de irregularidade (peça 2, p. 11):
 - i) aprovação de relatórios de serviços sem a comprovação do atendimento aos indicadores de desempenho definidos nos itens 5.8.1, 5.8.2, 5.8.3 e 5.10.1 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico 6/2010; e
 - ii) solicitações de prorrogação contratual, por meio dos Memorandos 350/CGTI e 265/CGTI, fundamentadas na excelência dos serviços prestados, sem a comprovação do desempenho da contratada, em desconformidade com os critérios de faturamento previstos na Cláusula Sétima do Contrato 22/2010.
9. Por fim, a Selog registrou que as ordens de serviço referentes à execução contratual continham discrepâncias de até 393% entre os totais de horas previstas e de horas faturadas para o item “Assessoria Técnica de Gestão em TI”. Diante disso, a unidade técnica entendeu cabível dar ciência ao MTur de que o planejamento previsto para a quantidade de serviço demandada mensalmente estava incoerente com o que teria sido efetivamente realizado (peça 2, p. 5 e 6).
10. Por meio do Acórdão 1.763/2017 - Plenário, o TCU acolheu as propostas formuladas pela Selog e decidiu (peça 1, p. 2):
 - a) conhecer a representação em tela, uma vez que haviam sido satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU;
 - b) converter a representação em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, as citações e audiências nos exatos termos propostos pela unidade técnica;
 - c) encaminhar cópia do mencionado acórdão, acompanhada da instrução da Selog, aos responsáveis e ao Ministro de Estado do Turismo, com fundamento no art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU; e
 - d) apensar o TC 000.312/2016-9 a esta TCE.
11. As citações e audiências determinadas no mencionado **decisum** foram realizadas e respondidas, como se observa na tabela abaixo:

Tabela 1 - Comunicações e avisos de recebimento

Responsáveis	Ofícios de Citação	Ofícios de Audiência	Aviso de Recebimento (AR)	Defesa
CTIS Tecnologia S/A, contratada	1.539/2017 – TCU/Selog (peça 8) e 1.696/2017 - TCU/Selog (peça 18)	--	peças 11 e 22	peça 30
Luiz Cássio Aguiar Becker Filho, Coordenador Geral de Tecnologia da Informação do Ministério do Turismo de janeiro/2011 a fevereiro/2013	--	1.540/2017-TCU/Selog (peça 7)	peça 10	peças 31, 38 e 39
Paulo Roberto de Souza Lemos, Coordenador Geral de Tecnologia da Informação do Ministério do Turismo de março/2013 a julho/2015 e fiscal do Contrato 22/2010	1.538/2017-TCU/Selog (peça 9)	1.538/2017-TCU/Selog (peça 9)	peça 21	peças 31, 38 e 39

II – Análise pelo auditor das defesas apresentadas pelos responsáveis

12. Após analisar as peças de defesa, o auditor salientou que:

Quanto à não comprovação do atingimento dos níveis de desempenho definidos nos itens 5.8.1, 5.8.2, 5.8.3 e 5.10.1 do Termo de Referência

a) o Termo de Referência (TR) anexo ao edital do PE 6/2010 (peça 3, p. 33 a 40, do processo apenso) previa que:

“5.10. INDICADORES DE DESEMPENHO

5.10.1. O acompanhamento e a avaliação dos serviços da CONTRATADA serão feitos por meio de Indicadores de Desempenho e metas estabelecidas e formalizadas. Estes Indicadores traduzem a realização dos resultados assumidos. As apurações dos Indicadores de Nível Mínimo de Serviço Exigido, feitas pelo MINISTÉRIO DO TURISMO, deverão constar do Relatório Mensal de Serviços onde será possível verificar a efetividade do atendimento dos resultados esperados e permitir a análise gerencial dos processos.

5.10.2. De acordo com a necessidade e criticidade de situações diagnosticadas pelo MINISTÉRIO DO TURISMO, as Metas a Cumprir e as Faixas de Ajuste no Pagamento informadas nos indicadores relacionados abaixo poderão ser alteradas através de novas Ordens de Serviço:

5.10.2.1. Índice de Disponibilidade do Serviço de Mensageria

(...)

5.10.2.2. Índice de Disponibilidade dos Bancos de Dados

(...)

5.10.2.3. Índice de Disponibilidade da Rede

(...)

5.10.2.4. Índice de Disponibilidade dos Servidores de Aplicação

(...)

5.10.2.5. Índice de Disponibilidade dos Serviços de Storage e Archive

(...)

5.10.2.6. *Índice de Disponibilidade dos Serviços Internet/Web*

(...)

5.10.2.7. *Índice de Resolução de Incidentes dentro do Prazo*

(...)

5.10.2.8. *Índice de Satisfação do Usuário*

(...)

5.10.2.9. *Índice de Ordens de Serviço Atendidas no Prazo*

(...)

5.10.2.10. *Índice de Artefatos Recusados.*”

b) o não atingimento dos índices previstos poderia ensejar a redução em até trinta por cento do valor a ser pago pelo serviço prestado no período, além da aplicação de outras sanções previstas no termo de referência;

c) os processos relativos aos pagamentos realizados não continham informações referentes ao alcance desses índices, como se observa no seguinte trecho de instrução elaborada anteriormente pela unidade técnica (peça 2, p. 8):

“11.5.1. Uma vez que os RAE [Relatório de Acompanhamento e de Execução dos Serviços] eram omissos quanto ao atendimento, ou não, dos indicadores de desempenho existentes no TR (peça 3, p. 34-40 [do apenso]), não há como se considerar que na prática o critério de faturamento fora o cálculo das HST [Hora de Serviço Técnico], uma vez que estas demandam a comprovação da qualidade dos serviços prestados.

11.5.2. Sem a aferição qualitativa, expressa por meio do atendimento dos níveis de qualidade, o critério de pagamento fundado unicamente no total de horas disponibilizadas assemelha-se à alocação por postos de trabalho, o que contraria o § 3º do art. 15 da IN – SLTI/MPOG 4/2010. Importante destacar, também, que o desatendimento a um dos índices poderia ocasionar desconto no valor a ser faturado.

11.6. Ressalta-se que a omissão do cálculo e dos índices de desempenho definidos no TR não permitem a mensuração de eventuais falhas nas prestações de serviço por parte da contratada, o que torna, no caso concreto, inviável aferir eventuais prejuízos absorvidos pela Administração.

11.7. O MTur ratificou a inexistência de um efetivo acompanhamento dos indicadores previstos no TR, informando que “não constam informações sobre o acompanhamento dos indicadores de desempenho na documentação constante do processo administrativo e processo de pagamento do Contrato em questão” (peça 55, p. 7 [do apenso]).”

d) os pedidos de renovações contratuais tinham fundamento na qualidade dos serviços prestados pela contratada, todavia a ausência dos índices acima relacionados não permitia comprovar a veracidade dessa afirmação. Além disso, consoante exposto na instrução que compõe a peça 2, não havia *“dados objetivos que permitissem aferir a qualidade do serviço prestado, a qual fora uma das justificativas para as sucessivas renovações”*; e

e) nesse contexto, essa questão foi incluída nos Ofícios 1.538/2017-TCU/Selog e 1.540/2017-TCU/Selog;

Quanto à cobrança de valores “à parte”, sem a prestação dos respectivos serviços

a) consoante alegado pelo denunciante, algumas planilhas apresentadas pela contratada, que continham a discriminação dos valores a serem pagos, eram de origem desconhecida, **verbis** (peça 2, p. 3, do apenso):

“Um outro ponto se refere a cobrança de valores “à parte/adicionais”. Dentro do contrato estava sendo faturado e pago um valor à parte que, segundo a empresa contratada, corresponderia à diferença salarial de alguns perfis profissionais que, devido a sua qualificação, estavam acima da média salarial do contrato. Esse valor estava sendo chamado de “promoções máximo” e era especificado de maneira explícita em algumas planilhas de faturamento. Em outras planilhas, entretanto, esse valor não estava detalhado, embora ocorresse. Esse valor era pago tanto a pessoas

que estavam desempenhando atividades relacionadas ao objeto do contrato, quanto a pessoas que não estavam. Essa prática era utilizada pelo SPOA anterior para pagar um salário superior a pessoas que ele desejasse, pois boa parte das pessoas estavam ligadas a ele (eram apadrinhadas). Esses valores cobrados à parte variavam entre 13, 14, 20 ou 50 mil reais por mês. Esse valor mensal a parte era calculado, segundo a empresa, somando-se as diferenças salariais líquidas e aplicando-se o fator k. Esses valores a parte, até onde é possível rastrear, chegam a dar um total de mais de setecentos mil reais ao longo dos anos. Sem levar em conta os valores relacionados que não foram explicitamente registrados nas planilhas de faturamento. Esse valor mensal era convertido em HST e distribuído no faturamento mensal como horas de assessoria técnica ou de serviço dos demais profissionais.”

b) a Selog, após analisar algumas planilhas apresentadas junto à denúncia (peças 10 e 17 a 24 do apenso) e outras enviadas pelo MTur (peças 85 a 89 do apenso), concluiu que (peça 2, p. 3 e 4):

“8. Conforme analisado em instrução anterior (peça 75, p. 2-3 [do apenso]), desde março/2013 tornou-se recorrente a existência de uma tabela auxiliar (sempre no canto superior direito da planilha de faturamento) com três colunas e ao menos três linhas.

8.1. A primeira coluna denominada “Serviço” discriminava o serviço faturado. Costumava se referir aos serviços de consultoria técnica, promoções máximo e eventuais ordens de serviço (OS). As demais colunas informavam a quantidade de horas usadas para cada serviço e seus respectivos valores. Vide, a título de exemplo, a página 2 da peça 88 [do apenso].

8.1.1. Frisa-se que nem o edital do PE 6/2010 nem seus anexos (entre os quais se encontrava o TR) previam o campo “promoções máximo”. Tal campo também não constava do Contrato 22/2010.

8.2. Era praxe somar os montantes (tanto de horas quanto de valores pecuniários) nessa tabela auxiliar de serviços e copiar o somatório para o “Item 1 - Assessoria Técnica em Gestão de TI”. Desta forma, o total de horas computado mensalmente no campo “Assessoria Técnica em Gestão de TI” passava a incluir valores cuja origem é desconhecida. Um exemplo pode ser verificado na peça 88 [do apenso], a qual transpôs o valor de 828,34 horas (sendo 197,30 a título de “promoções máximo”) para o supracitado item 1.

8.2.1. As tabelas auxiliares não informavam os profissionais que trabalharam com assessoria técnica, em oposição aos que trabalhavam com o item relativo à sustentação de produtos e serviços de TI.

8.2.2. De acordo com a peça 2, p. 3, [do apenso], o campo “promoções máximo” seria usado para cobrar valores que não correspondiam a prestações de serviço no âmbito do Contrato 22/2010, de acordo com os termos abaixo:

(...)

9.3. Em resposta anterior, a jurisdicionada reitera não reconhecer a cobrança do valor “promoções máximo”, conforme se extrai do excerto abaixo (vide peça 55, p. 12 [do apenso]):

“Conforme pode ser observado na planilha anexa ao e-mail do faturamento de setembro/2015, há a cobrança do valor de R\$ 31.663,12 (trinta e um mil, seiscentos e sessenta e três reais e doze centavos), relacionado a “promoções máximo”, que conforme já esclarecido no texto da representação/denúncia, não corresponde à Horas de Serviço Técnico prestadas por qualquer profissional contratado, mas configura uma cobrança de valor extraordinário e não justificável nos termos do Contrato nº 22/2010.”

c) a Selog restringiu sua análise às planilhas entregues diretamente pelo MTur, as quais são relativas aos seguintes períodos: maio de 2013, fevereiro a abril de 2014 e julho de 2014; e

d) os questionamentos relativos a essa suposta irregularidade constam dos Ofícios 1.540/2017-TCU/Selog, 1.539/2017-TCU-Selog e 1.696/2017-TCU/Selog.

13. Em seguida, o auditor analisou as razões de justificativas e as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis:

- Quanto à aprovação dos relatórios de serviços e às solicitações de prorrogações contratuais fundadas na excelência dos serviços prestados pela contratada, sem a comprovação do

atendimento aos indicadores de desempenho definidos nos itens 5.8.1, 5.8.2, 5.8.3 e 5.10.1 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico 6/2010, o que contrariou o disposto nos arts. 25, III, “b” e 20, II, “e” da IN SLTI/MPOG 4/2008

- Razões de justificativa dos Srs. Luiz Cássio Aguiar Becker Filho e Paulo Roberto de Souza Lemos

a) inicialmente, apresentaram um resumo do processo de aprovação dos relatórios de serviços para fins de pagamento da fatura (peça 31, p. 2), tendo destacado que:

- o MTur, por meio de OS, estimava os serviços previstos para um determinado mês e a quantidade de horas de serviço técnico (HST) necessárias para cumprir tais tarefas;

- a contratada executava a OS e incluía os artefatos e as evidências no repositório de arquivos eletrônicos. Além disso, apresentava ao Ministério o Relatório de Atividades Executadas (RAE), o qual descrevia os produtos efetivamente entregues e as HST utilizadas para confeccionar aqueles produtos;

- após a apresentação do RAE, era emitido um termo de aceite provisório (TAP) e o processo era submetido à Coordenação-Geral de TI (CGTI) do MTur, chefiada à época pelos responsáveis, que verificava a compatibilidade dos serviços prestados com aqueles pretendidos pelo órgão;

- nesse momento, eram avaliados os Índices de Desempenho (IDs) previstos no Termo de Referência (TR) do PE 6/2010; e

- o passo seguinte era a emissão de um Termo de Aceite Definitivo (TAD) e o consequente pagamento da fatura apresentada pela contratada;

b) os aceites no TAP eram confirmados somente após a checagem dos ID. Contudo, tais indicadores não faziam parte do processo de pagamento, o que não implica a inexistência deles;

c) a não juntada dos ID aos processos de pagamento decorria do fato de que, à época, os autos eram físicos, por conseguinte, o apensamento desses documentos aumentaria significativa o volume de papéis, o que inviabilizaria a tramitação desses autos para as diversas unidades do ministério. De toda forma, os indicadores permaneciam arquivados na base de informações do MTur;

d) solicitaram a oitiva da então Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos, com o fito de comprovar a regularidade dos procedimentos de pagamento; e

e) considerando que as supostas irregularidades relativas à aprovação de relatórios de serviços e à solicitação de prorrogação contratual decorreriam da hipotética falta de apontamento dos ID relativos ao contrato em tela, sugeriram a realização de diligência ao MTur, com o fim de obter os mencionados indicadores;

- Análise do auditor

a) a unidade técnica propôs o indeferimento da sugestão citada no subitem “e” acima, uma vez que não cabe franquear a responsável a participação nos serviços técnicos especializados requeridos pelo TCU a órgãos e entidades federais. Afinal, os gestores devem demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos a eles confiados;

b) o Ministro Relator concordou com o entendimento da Selog e indeferiu o pedido de produção de provas periciais e oitiva de gestor ora sob comento. Diante disso, o Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos protocolou junto ao MTur um pedido de acesso a informações, com fulcro na Lei 12.527/2011. O responsável solicitou documentação referente ao **Service Level Agreement (SLA)** referente ao Contrato 22/2010, inclusive no que concerne aos respectivos índices de desempenho durante toda a vigência contratual;

c) esses índices foram anexados aos presentes autos (peça 38, p. 9 a 121) e dizem respeito ao período de dezembro de 2010 a setembro de 2015;

d) de posse desses indicadores, os responsáveis acrescentaram que:

“O fato demonstrado é que, durante a gestão dos peticionantes, havia acompanhamento dos Índices de Desempenho e tais indicadores demonstram a excelência dos serviços prestados à época.

E esses índices significam que havia um controle efetivo da qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada ao órgão, tanto para fins de autorização do pagamento das faturas, quanto para efeito de renovação contratual, nos períodos necessários.”

e) a Selog solicitou para a CGTI do MTur a entrega dos documentos entregues ao Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos, os quais foram encaminhados ao TCU. O ministério enviou o controle de SLA, que incluía os sumários dos ID anteriormente mencionados, o que reforçou os argumentos dos responsáveis;

f) após analisar essas provas, constatou-se que efetivamente havia o controle de desempenho por meio dos índices previstos no item 5.10 e respectivos subitens do termo de referência relativo ao PE 6/2010. Assim sendo, restaram afastadas as alegações de aprovação dos relatórios de serviços sem a comprovação do atendimento dos indicadores de desempenho definidos nos itens 5.8.1, 5.8.2, 5.8.3 e 5.10.1 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico 6/2010;

g) ademais, uma vez que se constatou que havia o registro e o acompanhamento desses indicadores, foram também afastadas as alegações de que as solicitações para prorrogação contratual eram realizadas sem que houvesse a comprovação do desempenho da contratada; e

h) diante disso, devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Cássio Aguiar Becker Filho e Paulo Roberto de Souza Lemos;

- Quanto aos indícios de pagamentos irregulares relativos ao Contrato 22/2010, correspondentes às cobranças do item “promoções máximo”, constantes de algumas planilhas de faturamento, que foram pagos sem a comprovação da correspondente prestação dos serviços, em desacordo com a Cláusula Sétima do Termo do Contrato 22/2010

- Alegações de defesa da empresa CTIS Tecnologia S.A.

a) realizou uma investigação interna e criou um grupo de trabalho específico para estudar a forma de faturamento adotada no Contrato 22/2010;

b) os pagamentos a título de “promoções máximo” decorreram da prestação de serviços voltados para o desenvolvimento da Plataforma de Gestão do Turismo – PGTur, que havia sido elaborada e implantada em 2008 e 2009 por outra empresa contratada. Os reflexos desse contrato anterior perduraram por anos e demandaram a atuação da CTIS;

c) a PGTur foi desenvolvida com base em uma plataforma proprietária da **International Business Machines (IBM)**, denominada IBM Tivoli Maximo. Embora não tenha sido usado o nome dessa plataforma, os documentos trazidos aos autos pela CTIS comprovariam a realização desses serviços;

d) destacou que:

“As manutenções, sejam evolutivas e/ou corretivas, na PGTur, ocorriam sistematicamente, na verdade, desde o dia em que foi implantada no Ministério até os dias atuais. No particular, é importante destacar que o contrato firmado com a CTIS à época não previa o desenvolvimento de novas funcionalidades, somente as manutenções (sustentações) corretivas e adaptativas. Mesmo assim, a equipe CTIS foi demandada para realizar novos desenvolvimentos, de novas funcionalidades e aplicações como um todo, razão pela qual foi remunerada, em contrapartida aos serviços prestados.”

e) as tarefas realizadas pela CTIS na PGTur eram registradas por meio de um software de outra prestadora de serviço. Além disso, algumas demandas eram encaminhadas por meio de e-mail;

f) contestou a negativa do MTur acerca da existência da efetiva prestação de serviços por parte da CTIS;

g) o Processo Administrativo 72013.001633/2017-35, que visava à contratação de serviço especializado voltado à implementação do projeto de modernização administrativa do órgão, ao

mapeamento de processos e à reconstrução da PGTur, tinha entre seus objetivos o de tornar regular a prestação de serviços de desenvolvimento no referido sistema, por meio de contrato específico;

h) transcreveu trechos de documentos extraídos do processo citado no item anterior, destacando aqueles que enfatizaram a falta de um contrato de suporte e a necessidade de contratar serviços técnicos especializados de modernização administrativa;

i) afirmou que:

“Dos pontos destacados nas citações transcritas, verifica-se a confirmação do contexto fático aqui exposto, sobretudo no que tange à natureza do contrato firmado com a CTIS, por escopo aberto, no qual havia a efetiva prestação de serviços na PGTur, situação que, posteriormente, foi alterada, para a contratação de empresa destinada especificamente à prestação de serviço de desenvolvimento de software, para desenvolvimento da PGTur (escopo definido), fato que ocorreu em outubro/2017.

Pelo conjunto probatório anexo, é possível observar que existiu uma rotina de trabalho na Plataforma "Máximo", o que demonstra a prestação de serviços e o motivo pelo qual a empresa recebeu a contraprestação financeira ora questionada, afinal, é realmente devido o pagamento em face do trabalho realizado, sob pena de enriquecimento ilícito da própria Administração Pública.

Portanto, houve motivação para o pagamento a título de "promoções máximo", qual seja a efetiva prestação de serviços de desenvolvimento na Plataforma IBM Tivoli Máximo (PGTur), o que torna injusta e contraproducente a devolução de qualquer valor.”

j) por fim, asseverou que:

“Verifica-se dos documentos e dos fatos constantes desta manifestação que não restou evidenciado quaisquer indícios de ilegalidade nos faturamentos realizados no âmbito do Contrato nº 22/2010, porque correspondem à contraprestação efetiva aos serviços prestados pela empresa, razão pela qual não deve prosperar a determinação de devolução de valores, tal como consta do Ofício nº 1696/2017-TCU/Selog.

Assim, diante da inexistência de irregularidade por parte da CTIS, porquanto somente prestou os serviços tal como ordenou o gestor da época, requer sejam acolhidas estas alegações de defesa e, por conseguinte, seja arquivado este processo, nos termos do art. 250, inciso I, do RITCU, no que tange às acusações em desfavor da CTIS.”

Alegações de defesa do Senhor Paulo Roberto de Souza Lemos:

a) argumentou que:

“Outro ponto que merece esclarecimento fático, que parece ser objeto de absoluto desconhecimento técnico da própria denunciante que deu origem à Representação convertida na presente Tomada de Contas Especial, é relativo aos itens "promoção Máximo" contidos em planilhas de controle da empresa eventualmente enviada aos gestores.

Isso porque esses itens, diferentemente do que fora aduzido à míngua de qualquer prova pela denunciante, referem-se às atividades desempenhadas pela contratada dentro da plataforma de gestão "Tivoli máximo da IBM".

(...)

É certo que essa plataforma, por depender de conhecimento técnico específico, demandava uma hora de trabalho muito mais cara em relação ao normalmente praticado no mercado. Essa hora mais qualificada e conseqüentemente mais cara era computada na planilha de HST da Planilha como "promoção Máximo".”

b) foi designado fiscal do Contrato 22/2010 por intermédio da Portaria 19/2013, de 22/3/2013 (vide peça 94 do processo apenso). Ademais, também exerceu a função de Coordenador Geral de Tecnologia de Informação do MTur de março/2013 a julho/2015 (peça 64, p. 23, 35, 94, 115, 146, 149, 159 c/c peça 65, p. 1, 14, 31 e 36, do apenso);

Análise do auditor:

a) a contratada demonstrou que efetivamente prestou serviços referentes à PGTur. Além disso, segundo a CTIS, as demandas que ensejavam a prestação desses serviços eram “registradas em um software operado e mantido por uma outra empresa, a Tellus. Esse software é denominado de sistema Stella”;

b) todavia, a constatação de que foram realizadas manutenções corretivas e evolutivas no mencionado sistema não significa necessariamente que os valores cobrados a título de “promoções máximo” equivalem à contrapartida por esses serviços. Além disso, não restou demonstrado que as quantidades de horas registradas nas planilhas apresentadas pelo MTur correspondem à realidade;

c) os valores cobrados a título de “promoções máximo” constavam como um serviço segregado no “Item 1 – Assessoria Técnica em TI” das planilhas de serviços executados. Aduz-se que, após analisar essas planilhas, observou-se que todas as horas alocadas a título de “promoções máximo” foram consideradas dentro do subitem “Assessoria Técnica em Gestão de TI”;

d) o subitem “Assessoria Técnica em Gestão de TI” continha descrições extremamente genéricas como “Consultoria Técnica Ramon” ou “Consultoria Técnica”. Por outro lado, no Item 2 – Sustentação de Produtos e Serviços de TI, foram relacionados nominalmente todos os profissionais que atuaram no contrato, tendo sido registradas as respectivas horas trabalhadas. Tal discrepância constitui um indício de que não havia interesse em detalhar os serviços de assessoria técnica. Além disso, tais omissões, aparentemente intencionais, facilitaram a realização de pagamentos indevidos, uma vez que tornaram inviável comprovar a efetiva prestação dos serviços;

e) na tabela abaixo, estão relacionados o valor alocado para cada hora e o total definido como “promoções máximo”, segundo constam dos registros dos pagamentos efetuados pelo MTur:

Tabela 2 - Valores mensais a título de “promoções máximo”

Peça do apenso	Valor a título de “promoções máximo” (A)	Total de Horas (B)	Valor por hora (A/B)
85	R\$ 13.078,37	91,38	R\$ 143,12
86	R\$ 30.075,15	197,30	R\$ 152,43
87	R\$ 26.760,64	175,56	R\$ 152,43
88	R\$ 30.075,15	197,30	R\$ 152,43
89	R\$ 24.835,12	162,93	R\$ 152,43

f) o valor por hora corresponde àquele cobrado pela prestação do serviço “Assessoria Técnica em Gestão de TI”;

g) com fulcro nesses elementos, deduz-se que era adotada uma das seguintes sistemáticas para a cobrança:

- a CTIS cobrava mensalmente o valor normal da hora relativa aos profissionais do perfil “Assessoria Técnica em Gestão de TI” e, depois, “adicionava” horas para ser ressarcida pelo fato de ter alocado profissionais com maiores salários para a execução do Contrato 22/2010; ou

- alocava mensalmente profissionais que custavam ao MTur o valor regular cobrado ao perfil de “Assessoria Técnica em Gestão de TI”, sem tomar o cuidado de informar quais empregados foram designados para realizar as atividades executadas no PGTur;

h) a segunda hipótese não constituiria lesão efetiva ao Erário, posto que haveria correspondência entre os valores cobrados e os serviços prestados. Contudo, ela apresenta algumas fragilidades. A primeira reside no fato de a CTIS não listar, nas planilhas enviadas ao MTur, quais profissionais foram alocados para prestar serviços de suporte e desenvolvimento na PGTur, embora apresentasse uma listagem detalhada dos empregados responsáveis pelos serviços do “Item 2 – Sustentação de Produtos e Serviços de TI”. Tal fato constitui indício de que a empresa não controlava quais empregados eram alocados à plataforma em tela, o que é improvável, posto que esses seriam altamente especializados. Alternativamente, pode-se aventar que esses serviços não tenham sido executados;

i) outra fragilidade decorre de o Sr. Paulo Roberto Lemos ter alegado que a remuneração a título de “*promoções máximo*” decorreria da demanda por “*hora de trabalho muito mais cara em relação ao normalmente praticado no mercado*”. Ora, as planilhas enviadas pela CTIS informam que os maiores valores por hora de serviço são aqueles pagos aos profissionais com os perfis “*Gerência de Manutenção de Sistema Sr.*” e “*Gerência de TI Sr.*”, e não para quem atuou na área de “*Assessoria Técnica em Gestão de TP*”, como é o caso dos profissionais cujas remunerações foram computadas nas “*promoções máximo*”;

j) dessa forma, depreende-se que não só inexistia a alocação mensal de profissionais da CTIS, com o perfil “*Assessoria Técnica em Gestão de TP*”, mas deve ter ocorrido a cobrança mensal do valor normal da hora relativa aos profissionais e, depois, a “*adição de horas do perfil Assessoria Técnica em Gestão de TP*”;

k) a CTIS alegou que seria injusta qualquer determinação que objetivasse a devolução dos valores despendidos pelo MTur, uma vez que houve a prestação de serviços. Discorda-se desse argumento. O art. 65 da Lei 8.666/1993 prevê que:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

(...)

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.”

l) observa-se que, caso seja verídica a hipótese de que todos os valores cobrados a título de “*promoções máximo*” tenham sido utilizados para pagar a remuneração de profissionais especializados na realização de serviços na PGTur, o procedimento correto teria sido uma solicitação de alteração contratual, não o simples aumento do valor das horas de serviço;

m) cabe destacar que havia orçamento e recursos financeiros para celebrar o aditivo, caso ele fosse aplicável, pois os valores eram adicionados às planilhas de faturamento e pagos à CTIS;

n) ainda quanto à suposta realização dos serviços que justificassem os valores cobrados a título de “promoções máximo”, a Selog solicitou informações ao MTur, tendo o ministério informado que:

“Conforme pode ser observado na planilha anexa ao e-mail do faturamento de setembro/2015, há a cobrança do valor de R\$ 31.663,12 (trinta e um mil, seiscentos e sessenta e três reais e doze centavos), relacionado a "promoções máximo", que conforme já esclarecido no texto da representação/denúncia, não corresponde a Horas de Serviço Técnico prestadas por qualquer profissional contratado, mas configura uma cobrança de valor extraordinário e não justificável nos termos do Contrato nº 22/2010. O valor total faturado naquele mês, registrado na planilha nas células J5 e J5, que inclui este valor de "promoções máximo", foi faturado na Nota Fiscal nº 63.429, emitida em 27 de outubro de 2015, no valor de R\$ 703.859,64 (setecentos e três mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e sessenta e quatro centavos), conforme totalizado na planilha nas células B40 e C40. Ressalta-se apenas que, conforme consta do processo de pagamento do Contrato, esse valor foi ajustado, a cobrança de "promoções máximo" foi retirada e, após aplicação de glosa, o valor final efetivamente pago, foi de R\$ 554.698,03 (quinhentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e noventa e oito reais e três centavos).

No e-mail relativo ao faturamento do mês de outubro/2015, também pode ser observada a mesma situação, sendo que a empresa deduziu, nas células F9 e F37, os valores referentes a "promoções máximo", cobrados em agosto e setembro de 2015, totalizando R\$ 55.654,14 (cinquenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e quatorze centavos). Cabe esclarecer novamente, que este não foi o valor pago pelo MTur e esta não foi a forma de contabilização/faturamento adotada pelo MTur, pois a mesma foi ajustada, em conformidade com as exigências contratuais.”

o) observa-se que, após a mudança do gestor do Contrato 22/2010, o MTur passou a glosar as cobranças a título de “promoções máximo”, não reconhecendo tais gastos. Entende-se que esse é mais um indício de ausência de relação direta entre os serviços prestados pela CTIS na PGTur e as mencionadas cobranças. Afinal, caso tivesse sido demonstrada a prestação dos serviços em tela, a unidade jurisdicionada não teria glosado valores em 2015, a partir da mudança do responsável pela fiscalização do contrato sob comento;

p) com fulcro nessas considerações, propõe-se a rejeição das alegações de defesa da CTIS Tecnologia S.A. e do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos, imputando-lhes, solidariamente, débitos relativos às cobranças a título de “promoções máximo” discriminadas na tabela abaixo:

Tabela 3 - Cobranças de “promoções máximo” nas planilhas entregues pelo MTur

Período	Valor (R\$)	Peça - Página	Data do Pagamento
Maio/2013	13.078,37	85 – 2	24/6/2013 (peça 93, p. 1)
Fevereiro/2014	30.075,15	86 – 2	25/3/2014 (peça 93, p. 2)
Março/2014	26.760,64	87 – 2	29/4/2014 (peça 93, p. 3)
Abril/2014	30.075,15	88 – 2	3/6/2014 (peça 93, p. 4)
Julho/2014	24.835,12	89 – 2	29/8/2014 (peça 93, p. 5)
Total	124.824,43		

q) propõe-se, ainda, aplicar a multa prevista ao art. 57 da Lei 8.443/1992 e considerar irregulares as contas do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos, conforme disposto no art. 16, III, “c”, da Lei 8.443/1992;

r) visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos, entende-se que suas contas devem ser julgadas irregulares de imediato; e

s) por fim, propõe-se dar ciência ao MTur de que foram constatadas divergências significativas (de até 393%) entre os totais faturados e os previstos referentes aos serviços “Assessoria

Técnica em Gestão de TI”, no âmbito do Contrato 22/2010, o que constitui indícios de planejamento deficiente.

14. Diante do acima exposto, o auditor propôs (peça 47):

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Cássio Aguiar Becker Filho e Paulo Roberto de Souza Lemos;

b) rejeitar as alegações de defesa da sociedade empresária CTIS Tecnologia S.A. e do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos;

c) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alínea “c”, e § 2º, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992 e 1º, I, 209, III e § 5º, 210 e 214, III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos;

d) condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento das importâncias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 23, III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 e 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS	CNPJ/CPF	DÉBITOS (R\$)	DATAS
Paulo Roberto de Souza Lemos, à época, Gestor do Contrato 22/2010 e Coordenador Geral de Tecnologia da Informação do Ministério do Turismo	031.661.917-55	13.078,37	24/6/2013
		30.075,15	25/3/2014
		26.760,64	29/4/2014
CTIS Tecnologia S.A., à época, parte contratada no Contrato 22/2010	01.644.731/0001-32	30.075,15	3/6/2014
		24.835,12	29/8/2014

e) aplicar ao Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos e à sociedade empresária CTIS Tecnologia S.A. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

f) determinar ao Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 28, I, da Lei 8.443/1992, que, caso não seja comprovado o recolhimento das dívidas pelos responsáveis, efetue, após a devida notificação do Tribunal de Contas da União, o desconto da dívida na remuneração do servidor Paulo Roberto de Souza Lemos, em favor dos cofres do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

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

h) autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos dos arts. 26 da Lei 8.443/1992 e 217 do Regimento Interno do 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 aos responsáveis 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 do TCU;

i) dar ciência ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras falhas semelhantes, de que, no Contrato 22/2010, verificaram-se divergências de até 393% entre o total de horas estimadas e aquele de horas faturadas, quanto ao item “Assessoria Técnica em Gestão de TI”, o que constitui indício de planejamento deficiente;

j) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos Srs. Paulo Roberto de Souza Lemos e Luiz Cássio Aguiar Becker Filho, à CTIS Tecnologia S.A., ao Ministério do Turismo e à Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Econômico - SecexDesenv;

k) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para a adoção das medidas cabíveis.

15. O titular da Selog manifestou sua concordância com essa proposta (peça 48).

16. A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva se pronunciou favoravelmente ao acolhimento da proposta formulada pela unidade técnica (peça 49).

É o Relatório.