

VOTO

I – Introdução

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

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 de alguns profissionais 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 Selog 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 unidade técnica 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.

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:

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 relativas ao item “*Assessoria Técnica de Gestão em TI*”. Diante disso, a unidade técnica entendeu cabível dar ciência ao MTur de que o planejamento dessa atividade apresentava sérias falhas.

10. Por meio do mencionado Acórdão 1.763/2017 - Plenário, o TCU decidiu converter a representação em tomada de contas especial e autorizar as citações e audiências nos exatos termos propostos pela unidade técnica.

11. As citações e audiências determinadas no mencionado **decisum** foram regularmente realizadas e respondidas. Em suas razões de justificativa, os responsáveis alegaram, em síntese, que:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

f) os aceites no TAP eram confirmados somente após a checagem dos ID. Contudo, tais indicadores não faziam parte do processo de pagamento, uma vez 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.

12. A unidade técnica, após analisar essas justificativas, considerou que os indícios de irregulares que ensejaram as audiências foram afastados.

13. Por outro lado, nas suas alegações de defesa, os responsáveis argumentaram, em síntese, que:

a) 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, como comprovam os documentos acostados a estes autos;

b) *“As manutenções, sejam evolutivas 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.”*

c) 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;

d) *“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”;

e) *“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”;* e

f) *“É certo que essa plataforma [Tivoli Máximo], 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”.*

14. Por considerar que as alegações de defesa apresentadas pela sociedade empresária CTIS Tecnologia S.A. e pelo Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos não lograram ilidir as irregularidades detectadas na execução do objeto avençado, a Selog propôs:

a) rejeitar as alegações de defesas desses responsáveis;

b) julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos;

c) imputar débito solidário à sociedade empresária CTIS Tecnologia S.A. e ao Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos, nos valores registrados nos campos “promoções máximo” das planilhas enviadas pela CTIS ao MTur, em relação aos meses de maio de 2013, fevereiro a abril de 2014 e julho de 2014, no montante histórico de R\$ 124.824,43 (cento e vinte e quatro mil oitocentos e vinte e quatro reais e quarenta e três centavos); e

d) aplicar a esses responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva se pronunciou favoravelmente ao acolhimento da proposta formulada pela unidade técnica.

II – Análise do mérito desta tomada de contas especial

16. Preliminarmente, manifesto minha concordância com o entendimento esposado pela Selog, cuja análise das questões tratadas neste processo incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, com exceção de um ponto que abordarei a seguir.

17. Ao contrário do que foi sugerido pela unidade técnica, entendo que as contas da empresa CTIS Tecnologia S.A. também devem ser julgadas irregulares. Afinal, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 16 da Lei Orgânica do TCU, caso ocorra dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, o Tribunal julgará irregulares as contas e fixará a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática desse ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

18. Apesar de concordar com os demais pontos da proposta elaborada pela unidade técnica, julgo necessário tecer algumas considerações adicionais, o que passo a fazer.

19. A empresa CTIS Tecnologia S.A. logrou demonstrar, por meio de suas alegações de defesa, que prestou serviços referentes à Plataforma de Gestão do Turismo – PGTur. Contudo, consoante exposto pela unidade técnica, não foi comprovado que as manutenções corretivas e evolutivas efetuadas no mencionado sistema justificam o pagamento dos valores cobrados a título de “promoções máximo”. Além disso, não restou demonstrado que as quantidades de horas registradas nas planilhas apresentadas pelo MTur correspondem à realidade.

20. Aduzo que os valores cobrados a título de “promoções máximo” constavam como contrapartidas para um serviço segregado no “Item 1 – Assessoria Técnica em TI” das planilhas de serviços executados. Contudo, após analisar essas planilhas, observei que as horas alocadas sob esse

título também foram consideradas no subitem “Assessoria Técnica em Gestão de TI”, o que é um forte indício de pagamentos em duplicidade.

21. Cumpre destacar também que os serviços relacionados no subitem “Assessoria Técnica em Gestão de TI” foram descritos de forma genérica, tendo sido classificados em “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 na execução do contrato em tela e registradas as respectivas horas trabalhadas. Ao não detalhar os serviços de assessoria técnica, o ex-gestor contribuiu para a realização de pagamentos indevidos, uma vez que tornou inviável a comprovação da efetiva prestação dos serviços.

22. O Sr. Paulo Roberto Lemos alegou 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 foram pagos aos profissionais com os perfis “Gerência de Manutenção de Sistema Sr.” e “Gerência de TI Sr.”, que não atuaram na área de “Assessoria Técnica em Gestão de TI”, ao contrário daqueles trabalhadores cujas remunerações foram computadas nas “promoções máximo”.

23. Dessa forma, julgo que 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 TI”. Dito de outra forma, 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.

24. Observo 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. Acrescento que havia orçamento e recursos financeiros para celebrar o aditivo necessário à formalização dessa mudança.

25. Quanto ao pagamento de serviços que não foram comprovadamente prestados, o Ministério do Turismo informou 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 15 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.”

26. Nesse cenário, verifica-se que o contratante apontou que os serviços que supostamente justificariam os pagamentos sob exame não foram executados ou foram prestados sem o necessário suporte contratual. Tanto isso é verdade que, após a mudança do gestor do Contrato 22/2010, o MTur passou a glosar as cobranças a título de “promoções máximo”, por não mais reconhecer tais gastos.

27. Por fim, entendo, em linha de sintonia com a unidade técnica, que os indícios de irregularidades que ensejaram a audiência dos Srs. Luiz Cássio Aguiar Becker Filho e Paulo Roberto de Souza Lemos foram afastados pelas respectivas razões de justificativa apresentadas ao TCU.

28. Afinal, a partir da leitura dos documentos e das defesas encaminhadas pelos responsáveis, verifiquei que 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.

29. Além disso, foram também afastadas as alegações de que as solicitações para prorrogação contratual eram realizadas sem que houvesse a comprovação do desempenho da contratada.

30. Com espeque nessas considerações, julgo que as contas do Sr. Paulo Roberto de Souza Lemos e da sociedade empresária CTIS Tecnologia S.A. devem ser julgadas irregulares, sendo-lhes imputado débito solidário no valor histórico de R\$ 124.824,43 (cento e vinte e quatro mil oitocentos e vinte e quatro reais e quarenta e três centavos). Adicionalmente, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992, devem ser imputadas multas, no valor individual de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), aos mencionados responsáveis.

Diante do acima exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de maio de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator