

TC 019.534/2006-0

Apensos: TC 027.072/2008-4 e TC 033.266/2008-3

Tipo: representação

Unidade jurisdicionada: Banco da Amazônia S.A. (Basa)

Sumário: representação sobre possíveis irregularidades na contratação da empresa Cobra Tecnologia S.A. Análise de audiências.

Proposta: de mérito

Relator: Ministra Ana Arraes

Trata-se de representação originária de reclamação apresentada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas, acerca de possíveis irregularidades no Contrato 2004/224 do Banco da Amazônia S.A. (Basa), o qual contratou a empresa Cobra Tecnologia S.A. para o fornecimento de locação de solução global integrada para modernização tecnológica, mediante implantação de infraestrutura, produtos e novas tecnologias de informação, bem como promoção de treinamento dos usuários, no âmbito do Programa de Excelência Tecnológica (PET) (peça 231, p. 4). O referido contrato, celebrado em 30/8/2004, com valor inicialmente pactuado de R\$ 149.405.872,00, estabeleceu prazo de 24 meses para implantação do objeto. Após sucessivas prorrogações por meio de diversos termos aditivos, o valor do Contrato 2004/224 alcançou, com o 15º Termo Aditivo, assinado em 28/8/2008, a quantia de R\$ 187.376.368,10 (peça 173, p. 22-50). Em 25/2/2011, foi celebrado o 19º Termo Aditivo, o qual teve por objetivo prorrogar a sua vigência até 28/4/2011 (peça 10, p. 22-23).

HISTÓRICO

2. Após diligência ao Basa para saneamento dos autos (peça 280, p. 8), a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), com a participação da Secretaria de Controle Externo do Pará (Secex-PA), realizou, em 2008, inspeção naquela entidade com o propósito de apurar os indícios de irregularidades na execução física e financeira do Contrato 2004/224 relatados à Ouvidoria do TCU. Como resultados daquela fiscalização, destacaram-se a não divisibilidade do objeto técnica e economicamente divisível, a contratação direta por inexigibilidade de licitação sem justificativa adequada e os achados que envolviam potencial dano ao erário, quais sejam sobrepreço (peça 276, p. 37-53) e não aplicação de penalidades em virtude do não cumprimento de cláusulas contratuais, especialmente em relação à retirada de operação do computador central, equipamento locado junto à empresa Unisys (peça 276, p. 77-81).

3. Quanto ao sobrepreço, embora a equipe de inspeção tenha encontrado documento elaborado pela empresa Cobra no qual era associado o valor de R\$ 23.129.294,00 aos seus serviços especializados prestados no âmbito do contrato em análise (peça 262, p. 3), foi constatado que diversos serviços por ela contratados de seus fornecedores foram repassados ao Banco da Amazônia por valores superiores aos de custo, totalizando o valor de R\$ 35.503.196,22, montante entendido à época pela equipe de fiscalização como sobrepreço do Contrato 2004/224 (peça 276, p. 50).

4. Em relação a não aplicação de penalidades pelo descumprimento de cláusulas contratuais, a inspeção constatou prejuízo de R\$ 29.266.563,53 ao Basa devido aos atrasos na entrega do objeto contratado e que levaram à permanência do computador central, locado junto à empresa Unisys, no parque tecnológico do Banco, em desconformidade com a cláusula XX, a qual atribuía essa despesa à empresa Cobra, caso houvesse atraso na execução do contrato (peça 276, p. 75).

5. Em função dos potenciais débitos apurados na inspeção e tendo em vista que, no Contrato 2004/224, a empresa Cobra receberia quantia insuficiente para cobrir os potenciais danos ao erário, em 10/11/2008, a Sefti formulou representação pleiteando cautelar para que o Basa se abstinhasse de realizar pagamentos referentes ao ajuste contratual até o montante equivalente aos gastos com a locação do computador central Unisys, isto é, R\$ 29.266.563,53.
6. Entretanto, devido a acordo firmado entre o Basa e a empresa Cobra para contratar a empresa BKBG com vistas à realização de mediação para apurar a responsabilidade pelos atrasos na execução do objeto, a representação não alcançou o intento esperado. Porém, convém destacar que o resultado final do trabalho de mediação concluiu que o Banco poderia solicitar à empresa Cobra, a título de multas e obrigações de ressarcimento, o valor de R\$ 38.505.170,74 (peça 23, p. 16).
7. Ainda durante a realização da inspeção, os fatos foram apurados e os respectivos responsáveis, devidamente identificados. No entanto, devido à grande quantidade de impropriedades encontradas em campo, não foi possível, naquela ocasião, colher toda a documentação necessária à fundamentação da citação dos responsáveis face à proposta de conversão desta representação em tomada de contas especial, medida julgada necessária à época (peça 276, p. 90). Por essa razão, propôs-se a realização de nova inspeção (peça 276, p. 90-91).
8. Mediante despacho, o Ministro-Relator acolheu a proposta de inspeção feita pela equipe de fiscalização, abstendo-se, contudo, de se pronunciar sobre a conversão do processo em tomada de contas especial (peça 276, p. 94).
9. Valendo-se da delegação de competência estabelecida no inciso I do art. 1º da Portaria - GM-BZ 1, de 24/4/2009, a Sefti, por razões de economia processual, ao invés de realizar a nova inspeção proposta, optou pela realização de diligência ao Basa com o objetivo de colher as informações necessárias à posterior conversão deste processo em tomada de contas especial, sobretudo em relação à quantificação do prejuízo financeiro causado pelos responsáveis em decorrência do sobrepreço (peça 275, p. 3-4).
10. Em resposta à diligência sobredita, o Basa remeteu o Ofício Geaud/Catri 2009/99 (peça 275, p. 6-7), de 16/11/2009, encaminhando a documentação solicitada (peças 28 a 56). Ressalte-se que a referida documentação contemplou apenas os pagamentos efetuados pelo Basa à empresa Cobra até o final do exercício de 2008.
11. Com base nesses documentos e no relato do achado referente ao sobrepreço contido no relatório de inspeção (peça 276, p. 37-53; peça 276, p. 77-81), esta unidade técnica procedeu à análise dos valores desembolsados referentes aos diversos serviços contratados junto à empresa Cobra, a fim de verificar o montante pago indevidamente pelo Basa (peça 275, p. 8-52).
12. A análise da Sefti constatou que, em relação aos serviços nos quais foram inicialmente evidenciados sobrepreço no relatório de inspeção, o Banco da Amazônia, até o final do exercício de 2008, pagou à empresa Cobra R\$ 107.466.490,96, enquanto esta contratou os mesmos serviços de diversos fornecedores por R\$ 88.141.572,74. Em outras palavras, foi constatado que o Basa havia pagado à contratada R\$ 22.943.125,25 a mais do que os valores pagos por esta a seus fornecedores (peça 275, p. 19).
13. Na mesma ocasião, verificou-se a existência de saldo contratual de R\$ 26.515.275,59, valor ainda a ser desembolsado pelo Basa no âmbito do Contrato 2004/224 (peça 275, p. 23), e propôs-se a audiência dos responsáveis pelas irregularidades encontradas quando da inspeção, além da manifestação do Basa e da empresa Cobra acerca dos indícios de sobrepreço no valor de R\$ 22.943.125,25, apurados durante a execução do referido contrato (peça 275, p. 27-29).
14. Em 14/6/2010, objetivando a análise da posição institucional do Basa antes da apreciação das condutas individuais dos responsáveis identificados, o Ministro-Relator emitiu

despacho no qual determinou solicitar a manifestação do Basa acerca dos fatos constantes nas propostas de audiências (peça 275, p. 53-54).

15. Em obediência à determinação do Ministro-Relator, em 29/6/2010, foi emitido o Ofício 418/2010-TCU-Sefti, endereçado ao Presidente do Basa, com o propósito de colher a manifestação da instituição acerca dos fatos irregulares motivadores das audiências (peça 275, p. 55-57), bem como a respeito do sobrepreço apurado. Por oportuno, foi enviado o Ofício 419/2010-TCU-Sefti ao Presidente da empresa Cobra para que essa organização se manifestasse a respeito dos indícios de sobrepreço encontrados na contratação em análise (peça 275, p. 58).

16. Em atenção aos ofícios emitidos, esta Corte de Contas recebeu, em 16/7/2010, a manifestação do Basa (peças 13-18), ao passo que a manifestação da empresa Cobra foi recebida em 30/8/2010 (peça 12), após solicitação de dilação de prazo para cumprimento do ofício (peça 275, p. 63-64).

17. A análise das manifestações do Basa e da empresa Cobra foi realizada por meio da instrução acostada às páginas 66-81 da peça 275 e 1-19 da peça 274 destes autos, na qual esta Secretaria constatou que não foram trazidas contestações capazes de afastar as irregularidades que anteriormente motivaram as propostas de audiências dos responsáveis. Por essa razão, na citada instrução, propôs-se novamente as audiências dos responsáveis identificados (Srs. Walter Raimundo Lima Franco, Álvaro Chaves de Lemos, Deusdedith Freire Brasil, Mâncio Lima Cordeiro, João Batista de Melo Bastos, Evandro Bessa de Lima Filho, Milton Barbosa Cordeiro, José Carlos Rodrigues Bezerra, Francisco Serafim de Barros e Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo) para apresentarem razões de justificativa acerca de irregularidades identificadas na inspeção realizada em 2008 no Banco da Amazônia S.A. (peça 274, p. 17-18).

18. Em acréscimo, devido à possível demora na análise das audiências, naquela instrução, foram propostos alertas, recomendações e determinações para que as irregularidades praticadas no âmbito do Contrato 2004/224 não fossem perpetuadas em futuras contratações do Basa (peça 274, p. 16-17). Por fim, a Sefti ainda propôs o envio da decisão que viesse a ser pronunciado ao Procurador da República no estado do Pará, que solicitou informações sobre o presente processo, e ao Ministério Público Federal, para a tomada de providências cabíveis a respeito do contrato em tela, por entender estar a contratação eivada de vícios e em condições semelhantes ao Contrato 2004/229, celebrado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e a mesma empresa prestadora de serviços, caracterizando indícios de fraude aos princípios da legalidade e moralidade, expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, bem como ao princípio da isonomia, estampado no seu inciso XXI, e à Lei 8.666/1993 (peça 274, p. 18-19).

19. Por meio de despacho exarado em 24/3/2011, o então Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, sucessor do antigo relator, entendendo que as medidas sugeridas no encaminhamento da instrução anterior careciam de revisão/atualização devido aos últimos fatos concernentes ao Contrato 2004/224, determinou à Sefti a realização de diligência ao Basa para que remetesse informações e cópias de documentos acerca: (a) dos termos aditivos seguintes ao 17º Termo Aditivo do Contrato 2004/224; (b) dos esclarecimentos e da documentação comprobatória quanto à execução financeira do contrato a partir de 20/11/2008; (c) das faturas emitidas pela empresa Cobra pendentes de pagamento; (d) dos esclarecimentos acerca da caução de R\$ 7.200.000,00; (e) da documentação relativa à garantia contratual então vigente; (f) do Termo de Acordo, Composição e Ajuste da Mediação, com comprovação documental dos valores efetivamente pagos pela empresa Cobra, bem como dos esclarecimentos referentes a eventuais pagamentos pendentes; (g) do cronograma físico atualizado; (h) dos demais esclarecimentos considerados pertinentes pelo Basa para que a Sefti e o relator tivessem compreensão do estágio em que se encontrava a execução do contrato (peça 274, p. 24).

20. Ao mesmo tempo, além da diligência determinada, o Ministro-Relator autorizou a Sefti a promover parte das audiências consignadas na instrução anterior, a qual analisou as manifestações do Basa e da empresa Cobra (peça 274, p. 25-26).

21. A diligência ao Basa foi realizada mediante o Ofício 157/2011-TCU/Sefti, de 28/3/2011 (peça 274, p. 27), no qual se fixou prazo de dez dias para atendimento. Já as audiências autorizadas pelo Ministro-Relator foram realizadas por intermédio dos Ofícios 158 a 167/2011-TCU/Sefti, de 29/3/2011, nos quais foi fixado prazo de quinze dias para apresentação das razões de justificativa (peça 274, p. 29-48), tendo os destinatários tomado ciência das respectivas correspondências oficiais entre 1º e 6/4/2011 (peça 274, p. 49-78).

22. Em 15/4/2011, os Srs. Walter Raimundo Lima Franco (Coordenador de Manutenção), Álvaro Chaves de Lemos (Gerente-Executivo de Tecnologia), Mâncio Lima Cordeiro (ex-Presidente do Basa), João Batista de Melo Bastos (Diretor do Basa), Evandro Bessa de Lima Filho (Diretor do Basa), Milton Barbosa Cordeiro (Diretor do Basa), José Carlos Rodrigues Bezerra (Diretor do Basa), Francisco Serafim de Barros (Diretor do Basa) e a Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo (Coordenadora de Desenvolvimento) solicitaram prorrogação de prazo de quinze dias para a apresentação das razões de justificativa (peça 274, p. 81-82), tendo seus pleitos atendidos, em 20/4/2011, por meio dos Ofícios 180 e 181/2011-TCU/Sefti, exarados pelo substituto do titular desta Secretaria, mediante delegação de competência contida na Portaria - GAB-UA 1, de 15/8/2008 (peça 274, p. 79-80).

23. Por sua vez, o Sr. Deusdedith Freire Brasil (Gerente-Executivo Jurídico) solicitou, por intermédio da empresa Deusdedith Brasil Advogados, prorrogação de prazo no dia 19/4/2011 (peça 274, p. 90), pleito indeferido em 3/5/2011 mediante inexistência da necessária procuração da parte, outorgando poderes à referida empresa de advocacia para representá-la (peça 274, p. 91).

24. Em atendimento à diligência, o Basa enviou a este Tribunal os Ofícios 2011/83 e 2011/91 (peça 274, p. 84-87 e 88-89, respectivamente), anexando os diversos documentos e informações solicitados na diligência do primeiro expediente (peças 6 a 11).

25. As razões de justificativa dos Srs. Walter Raimundo Lima Franco, Álvaro Chaves de Lemos, Mâncio Lima Cordeiro, João Batista de Melo Bastos, Evandro Bessa de Lima Filho, Milton Barbosa Cordeiro, José Carlos Rodrigues Bezerra e Francisco Serafim de Barros foram apresentadas em conjunto por meio do expediente de 2/5/2011, acostado às páginas 3 a 46 da peça 5. Posteriormente, em 9/5/2011, a Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo solicitou que fossem a ela aproveitadas as mesmas razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Álvaro Chaves de Lemos e Walter Raimundo Lima Franco (peça 4, p. 62-63).

26. Ao seu turno, as razões de justificativa do Sr. Deusdedith Freire Brasil foram apresentadas por meio do expediente de 9/5/2011, acostado às páginas 64 a 76 da peça 4, embora extemporâneas, face ao indeferimento do pleito de prorrogação de prazo para apresentação de sua manifestação.

27. As sínteses das informações trazidas pelo Basa em resposta à diligência, as razões de justificativa trazidas pelos responsáveis arrolados pelas irregularidades identificadas no Contrato 2004/224 e as respectivas análises foram apresentadas na instrução precedente elaborada por esta unidade técnica, de 15/12/2011, acostada às páginas 3-24 da peça 273 e 1-26 da peça 271 destes autos, a qual foi enviada ao gabinete da Ministra-Relatora Ana Arraes, que sucedeu o Ministro Ubiratan Aguiar na relatoria, para análise.

28. Em 6/2/2012, mediante solicitação da empresa Cobra, a Sefti realizou reunião com alguns de seus representantes: os Srs. Sérgio Ricardo Fior, Guilherme Pedrosa Esteves e José Geraldo Loureiro. Este último, na posição de novo Diretor de Serviços de Infraestrutura de TI, foi incumbido de solucionar questões referentes ao Contrato 2004/224 ainda pendentes. Nessa reunião,

foi entregue à Sefti um conjunto de planilhas de gastos efetuados pela empresa Cobra na execução do projeto do Basa com o intuito de demonstrar que não haveria sobrepreço no contrato mencionado.

29. Uma vez que o presente processo já se encontrava no gabinete da Ministra-Relatora, a Sefti recomendou aos representantes da empresa Cobra que requeressem, naquela instância, a juntada das planilhas, o que foi prontamente feito.

30. Com as referidas planilhas inseridas nos presentes autos (peça 2, p. 11-40; peça 1, 1-12), encaminhadas por carta da empresa Cobra de 16/2/2012 (peça 3, p. 2-9), o Chefe de Gabinete da Ministra Ana Arraes, mediante delegação de competência estabelecida no art. 3º, inciso V, da Portaria-MIN-AA 1/2011 e com esteio no art. 2º da Resolução/TCU 175/2005, devolveu os presentes autos a esta unidade técnica para a análise da nova documentação juntada.

31. O Basa, tendo conhecimento do teor dos novos elementos juntados aos autos pela empresa Cobra, por sua vez, em 12/4/2012, apresentou contra-argumentações às alegações da contratada (peça 285).

32. Em atendimento ao despacho da Ministra-Relatora, seguem a análise dos novos elementos e a síntese da argumentação do Basa.

ANÁLISE

Novos elementos juntados aos autos

33. Em apertada síntese, a carta encaminhada pela empresa Cobra, a qual traz em seu Anexo II as planilhas dos gastos efetuados no PET, alega que:

33.1. o método utilizado por esta unidade técnica para apurar o sobrepreço no Contrato 2004/224 carece de sustentação, uma vez que foram utilizados como referência os valores pagos pela empresa Cobra aos seus fornecedores sem qualquer confirmação de que tais preços guardam consonância com os praticados no mercado, até porque não existem nos autos tais parâmetros, em razão da ausência de estimativa de preços (peça 3; p. 3-4);

33.2. o levantamento realizado pela empresa Cobra (Anexo II), que corresponde a um conjunto de planilhas que analisam cada item da proposta comercial original e os valores efetivamente entregues ao Basa a preço mercado, demonstra que a contratada vem cumprindo suas obrigações previstas no contrato, de modo a superar a suspensão de pagamentos imposta pelo Basa, o qual adviria do entendimento equivocado de que a Sefti determinou sua interrupção (peça 3; 5);

33.3. a insistência do Basa em manter suspensos os pagamentos relativos aos serviços entregues caracteriza-se em verdadeiro locupletamento ilícito, impingindo à empresa Cobra excessiva onerosidade, uma vez que não vem sendo remunerada nos últimos três anos (peça 3; p. 6);

33.4. as receitas auferidas pela empresa Cobra em virtude da prestação dos serviços no âmbito do PET alcançam o montante de R\$ 168.000.000,00, enquanto os custos relativos aos mesmos serviços ultrapassaram a quantia de R\$ 244.000.000,00, conforme constante na planilha-resumo do levantamento efetuado (peça 3, p. 6);

33.5. a evolução do presente processo não considerou o significativo progresso na implantação do PET pela empresa Cobra e, principalmente, os valores agregados ao projeto a preço de mercado, os quais superam os R\$ 244.000.000,00 (peça 3, p. 6-8).

34. O conjunto de planilhas contidas no Anexo II foi sumarizado por uma planilha-resumo. O seu conteúdo foi atualizado em 14/2/2012 pela empresa Cobra que, em 12/3/2012, enviou a esta unidade técnica, por meio de correio eletrônico, novas planilhas remodeladas e atualizadas (peça 282).

35. A planilha-resumo atualizada (peça 282, p. 3) contém o valor originalmente acordado no Contrato 2004/224 (R\$ 149.405.872,00), os valores entregues ao Basa (I - R\$ 168.223.395,47), os valores referentes a serviços extraordinários de sustentação (II - R\$ 76.011.997,64), além de valores relativos a serviços não considerados (III - R\$ 36.217.695,58). Todos os valores contidos na planilha são detalhados nas diversas frentes do PET e consideram margem de lucro de 25% e impostos de 14,45%.

36. Os valores entregues consistem em valores efetivamente pagos pela empresa Cobra aos fornecedores de software, hardware, infraestrutura e mão de obra, entre outros, para a execução do contrato. Eles foram extraídos do sistema ERP da contratada, sendo subtraídos os pagamentos não validados pelo Basa. Quando identificados valores de mercado inferiores aos custos realizados pela empresa Cobra, adotou-se o valor de mercado e a diferença foi registrada como serviços não considerados (peça 2, p. 13).

37. Por sua vez, os valores relativos a serviços extraordinários de sustentação constituem-se de valores despendidos pela empresa Cobra para a manutenção do funcionamento dos sistemas legado e atual, envolvendo software, hardware, infraestrutura e licenças, entre outros, após o ano de 2006. Esses custos não têm sido pagos pelo Basa sob o entendimento que o contrato prevê a prestação do serviço sem remuneração até a conclusão do projeto (peça 2, p. 13).

38. Por fim, os serviços não considerados abrangem serviços realizados pelos fornecedores da empresa Cobra que não foram validados pelo Basa, seja por funcionalidade, seja por qualidade. Segundo a contratada, esses custos foram totalmente absorvidos por ela (peça 2, p. 13).

39. Com os valores identificados na planilha-resumo, a empresa Cobra afirmou ter tido, até 31/12/2011, custos de R\$ 280.453.088,69 (I+II+III), enquanto sua receita foi de R\$ 168.223.395,47 (I). Isto é, a contratada alegou que os seus gastos ultrapassaram em R\$ 93.645.483,31 o valor do Contrato 2004/224 após a assinatura do 18º Termo Aditivo, o qual elevou o montante contratado para R\$ 186.807.605,38.

40. Essas informações, segundo os representantes da empresa Cobra, seriam suficientes para afastar o sobrepreço identificado pela equipe de inspeção e quantificado em R\$ 11.564.967,04 (peça 274, p. 12, item 156).

Análise

41. Inicialmente, importa observar a falta de razoabilidade das alegações trazidas na carta da empresa Cobra.

42. Quanto ao método utilizado por esta unidade técnica para a apuração do sobrepreço, verifica-se que, ainda que o processo de contratação que culminou na assinatura do Contrato 2004/224 seja desprovido de estimativa de preços, a irregularidade mencionada foi constatada a partir da comparação da proposta comercial da empresa Cobra e dos contratos legitimamente firmados entre ela e seus fornecedores. Esta unidade técnica não vislumbra melhores elementos do que os contratos entre a empresa Cobra e seus fornecedores do PET para a cálculo do sobrepreço no contrato sob exame.

43. Em relação ao cumprimento de suas obrigações contratuais, apesar da suspensão dos pagamentos do Basa pelos serviços prestados, o que caracterizaria, segundo a empresa Cobra, locupletamento ilícito, a contratada perdeu da lembrança a cláusula Quinta do 17º Termo Aditivo do Contrato 2004/224, a qual estabeleceu que o saldo financeiro contratual relativo aos produtos e serviços não pagos somente seriam objeto de pagamento após a efetiva entrega de todos os sistemas definidos naquele termo.

44. Acerca da evolução deste processo sem considerar o progresso na implantação do PET, cumpre lembrar que o prazo de dois anos inicialmente pactuado para a sua conclusão vem se

dilatando reiteradamente. Após a celebração de vinte termos aditivos, aproxima-se o fim do oitavo ano da prestação de serviços pela empresa Cobra no âmbito do PET sem o desfecho desejado pelo Basa. Essa situação caracteriza um lento progresso, contrapondo-se ao significativo progresso alegado pela contratada.

45. Quanto às planilhas trazidas aos autos, de imediato, observa-se que a margem de lucro de 25% utilizada na planilha-resumo da empresa Cobra refere-se à margem de lucro líquido, uma vez que os impostos são calculados à parte, e não à margem de lucro bruto, conforme informação da contratada constante na manifestação apresentada a esta Corte de Contas (peça 12, p. 13, item 7.3). Convém lembrar que o lucro bruto de 25% foi utilizado, por conservadorismo, por esta unidade técnica para calcular o sobrepreço efetivo no Contrato 2004/224 (peça 274, p. 12, item 154).

46. Segundo aquela manifestação da contratada, a margem de lucro líquido no valor original do Contrato 2004/224 foi em torno de 10% (peça 12, p. 13, item 7.4). Dessa forma, verifica-se na planilha-resumo que os impostos (14,45%) estão indevidamente acrescidos aos valores apresentados.

47. Ajustando-se os valores utilizando o percentual de 10,55% (25% - 14,45%), em tese, a empresa Cobra teria gasto R\$ 252.219.477,24, e não R\$ 280.453.088,69 como quantificou, superando o valor definido no 18º Termo Aditivo em R\$ 65.411.871,86 (R\$ 252.219.477,24 - R\$ 186.807.605,38).

48. Contudo, ainda que a contratada tenha tido gastos maiores do que o valor de venda previsto no 18º aditivo do Contrato 2004/224, esses gastos têm origem em causas diversificadas, a maioria delas atribuída à própria empresa Cobra, conforme fartamente exposto no relatório de inspeção (peça 275, p. 53-70 e p. 73-76) e constatado no relatório da empresa BKBG, a qual realizou a mediação com vistas a “apontar causas e responsabilidades pelos atrasos verificados nos itens entregáveis constantes do cronograma físico-financeiro do contrato”. É oportuno lembrar que o trabalho de mediação resultou em ressarcimento de R\$ 38.505.170,14 ao Basa, em virtude dos atrasos causados pela contratada (peça 23, p. 16).

49. Entre as causas dos atrasos atribuídos à contratada podem ser citadas, conforme o relatório de mediação, a escolha inadequada de fornecedores pela empresa Cobra, a substituição de soluções inservíveis às necessidades do Basa, o levantamento falho de requisitos para a execução dos Sistemas do Banco de Desenvolvimento e a troca de fornecedores em algumas frentes do PET, a exemplo dos Sistemas do Banco de Desenvolvimento (peça 20, p. 44 e 49; peça 19, p. 18 e 19).

50. Por sua vez, essas causas tiveram sua origem em falhas da contratada na execução do projeto, como planejamento e análise de riscos inadequados, escolha de ferramentas que não atendiam às necessidades do Basa, omissão na gestão e integração dos fornecedores, e desconhecimento de normas pertinentes ao setor bancário, entre outras. Tudo isso após a empresa Cobra ter sido contratada por inexigibilidade de licitação tendo como justificativa seus notórios conhecimentos no ramo bancário.

51. Outro fato motivador da elevação dos gastos da empresa Cobra na execução do Contrato 2004/224 refere-se à mudança de escopo, segundo alegaram os seus representantes na reunião realizada com a Sefti. Todavia, face à ausência de documentação dos projetos executados nas diversas frentes do PET, registrando as alterações solicitadas pelo Basa de forma a comprovar o alegado, a mensuração do valor atribuído a mudanças de escopo mostra-se, no mínimo, dificultosa. Em acréscimo, cabe observar que, provavelmente, a mudança de escopo não seja responsável por parcela significativa dos R\$ 65.411.871,86 alegadamente gastos a mais pela contratada até 31/12/2011.

52. Diante do exposto, conclui-se que, mesmo que a contratada tenha tido gastos maiores do que o valor ajustado por meio do 18º Termo Aditivo do contrato em exame, esse fato não pode ser

utilizado para afastar o sobrepreço identificado, haja vista que essa irregularidade foi constatada a partir da comparação entre os valores contidos na proposta técnica-comercial da empresa Cobra e os existentes nos diversos contratos celebrados entre essa empresa e seus fornecedores que atuaram no âmbito do contrato em tela.

53. Em 19/4/2012, por meio de carta encaminhada a este Tribunal e documentos contidos em mídia digital, a empresa Cobra novamente atualizou as informações contidas nas planilhas do Anexo II (peças 284). Contudo, as novas informações não são suficientes para alterar o entendimento desta unidade técnica acerca da existência do sobrepreço no Contrato 2004/224 quantificado em R\$ 11.564.967,04.

Contra-argumentação do Basa

54. Em resumo, o Basa apresentou as seguintes argumentações acerca dos novos elementos da empresa Cobra juntados aos autos (peça 285):

54.1. a ausência de estimativas de preços ou de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados não pode ser utilizado como argumento em favor da empresa Cobra para justificar o sobrepreço identificado pela Sefti (peça 285, p. 3);

54.2. as planilhas contidas no Anexo II da carta da empresa Cobra juntada aos autos não se atêm aos itens nos quais foram identificados o sobrepreço, mas se referem ao projeto como um todo, incidindo, inclusive sobre os serviços de suporte e manutenção (peça 285, p. 3);

54.3. a empresa Cobra não vem cumprindo suas obrigações contratuais, como pode ser constatado no relatório da mediação realizada, a qual imputou à contratada 86% da responsabilidade pelos atrasos verificados nos cronogramas de execução do PET (peça 285, p. 4);

54.4. a suspensão dos pagamentos relativos ao Contrato 2004/224, em primeiro momento decorrente de cautela administrativa, pauta-se na cláusula Quinta do 17º Termo Aditivo, a qual estabelece que os valores ainda não pagos somente o serão após a efetiva entrega de todos os sistemas referidos naquele termo, ou seja, é fruto do consenso entre as partes contratantes, e que, caso agora a contratada entenda excessiva a condição contratual ajustada, busque na Lei e no Poder Judiciário as medidas de seu interesse visando à reparação dos danos que entenda havidos (peça 285, p. 4-5);

54.5. os progressos na implantação do PET não se relacionam com a apuração de eventual sobrepreço dos itens contratados no início do projeto (peça 285, p. 5);

54.6. os valores gastos pela empresa Cobra que extrapolam os cerca de R\$ 186.000.000,00 pactuados no Contrato 2004/224 e nos seus termos aditivos é fruto de sua própria incapacidade de cumprir com as obrigações contratuais assumidas, o que provocou sucessivos aditivos de prorrogação, obrigando a contratada a incorrer em custos adicionais com a correção e substituição de etapas do projeto, serviços e entregas, suporte e manutenção, tudo conforme previsto na alínea “b” da cláusula Oitava do Contrato 2004/224 (peça 285, p. 6);

54.7. caso o prazo originalmente pactuado tivesse sido observado e as especificações da proposta técnica cumpridas, os custos ora reclamados não seriam necessários, não podendo a empresa Cobra socorrer-se de sua própria torpeza (peça 285, p. 6).

Análise

55. Os argumentos trazidos pelo Basa ratificam o entendimento desta unidade técnica de que os elementos apresentados pela empresa Cobra não afastam o sobrepreço identificado.

CONCLUSÃO

56. O Contrato 2004/224 teve por objetivo implantar o Projeto de Excelência Tecnológica (PET), empreendimento que visava à completa reformulação da infraestrutura de tecnologia do Basa no prazo de 24 meses. Porém, depois de quase oito anos da celebração do contrato em exame, após reiterados atrasos na entrega de produtos e serviços contratados, atualmente, o projeto ainda se encontra inconcluso.

57. Os atrasos que têm postergado a finalização do projeto são provenientes, na maioria das vezes, de causas atribuídas à própria contratada, como falha no planejamento, problemas na gerência e substituição de fornecedores subcontratados e troca de soluções inservíveis às necessidades do contratante.

58. Dessa forma, em que pese a alegação da empresa Cobra, traduzida na planilha-resumo, de que tem tido gastos superiores à remuneração estabelecida no contrato original e em seus aditivos, a importância efetivamente gasta por ela no decorrer da execução contratual não tem o condão de afastar o sobrepreço de R\$ 11.564.967,04, identificado por esta unidade técnica a partir da comparação dos valores dos serviços e produtos ofertados ao Basa e dos mesmos serviços e produtos adquiridos pela empresa Cobra junto a terceiros para repasse à contratante.

59. Portanto, como encaminhamento, as medidas propugnadas na instrução anterior elaborada por esta Secretaria, a qual analisou as razões de justificativas dos responsáveis identificados pelas irregularidades perpetradas, serão mantidas, inclusive quanto à determinação ao Basa para que se abstenha de pagar à contratada a quantia de R\$ 11.564.967,04, referente ao sobrepreço identificado por esta unidade técnica no âmbito do Contrato 2004/224.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Face ao exposto, esta Secretaria encaminha os autos ao gabinete da Ministra Ana Arraes propondo a adoção das medidas relacionadas a seguir:

60.1. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Álvaro Chaves de Lemos, CPF 094.071.972-04, Walter Raimundo Lima Franco, CPF 081.806.282-72, e pela Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo, CPF 424.518.927-49, quanto à elaboração dos documentos Análise de Alternativas para Modernização da Plataforma Tecnológica, Relatório de Especificação Técnica e Relatório de Justificativas Técnicas para Contratação de Empresa Integradora de Sistemas Informatizados, que aventam a possibilidade de divisibilidade do objeto do Contrato 2004/224 e, no entanto, posicionam-se em sentido contrário, afrontando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 (peça 272, p. 5);

60.2. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Álvaro Chaves de Lemos, CPF 094.071.972-04, Walter Raimundo Lima Franco, CPF 081.806.282-72, e pela Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo, CPF 424.518.927-49, quanto à elaboração do Relatório de Justificativas Técnicas para Contratação de Empresa Integradora de Sistemas Informatizados e do Parecer Getec 2004/12, no âmbito dos quais foi proposta a contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa Cobra Tecnologia S.A., estando ausentes os pressupostos necessários estabelecidos no art. 25, *caput* e inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 272, p. 19);

60.3. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Álvaro Chaves de Lemos, CPF 094.071.972-04, Walter Raimundo Lima Franco, CPF 081.806.282-72, e pela Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo, CPF 424.518.927-49, quanto à elaboração da Nota Técnica 2003/001, destituída de estimativas de preço e de orçamento detalhado em planilhas com a composição de todos os custos unitários dos serviços abrangidos pelo Contrato 2004/224, em desconformidade com o estabelecido nos arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o que concorreu para que o aludido contrato fosse assinado sem prévia e adequada estimativa de preço (peça 272, p. 24);

60.4. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Álvaro Chaves de Lemos, CPF 094.071.972-04, Walter Raimundo Lima Franco, CPF 081.806.282-72, e pela Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo, CPF 424.518.927-49, quanto à elaboração do Relatório de Justificativas Técnicas para Contratação de Empresa Integradora de Sistemas Informatizados, omitindo-se do dever atribuído no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, qual seja elaboração de justificativa de preços que comprovasse que os valores apresentados pelo fornecedor encontravam-se em patamares correspondentes aos preços de mercado, de modo a constituir na proposta mais vantajosa para a Administração (peça 272, p. 24);

60.5. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Álvaro Chaves de Lemos, CPF 094.071.972-04, Walter Raimundo Lima Franco, CPF 081.806.282-72, e pela Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo, CPF 424.518.927-49, quanto à aprovação dos preços propostos pela empresa Cobra Tecnologia S.A., consignada no Relatório de Justificativas Técnicas para Contratação de Empresa Integradora de Sistemas Informatizados (que subsidiou a celebração do Contrato 2004/224), julgando-os aceitáveis e vantajosos para a Administração, sendo que foi identificado indício de sobrepreço em diversos itens contratados, em desacordo com o arts. 3º, *caput*, e 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 (peça 271, p. 5);

60.6. aplicar aos Srs. Álvaro Chaves de Lemos, CPF 094.071.972-04, Walter Raimundo Lima Franco, CPF 081.806.282-72, e à Sra. Ana Lúcia Braga de Araújo, CPF 424.518.927-49, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores devidos aos cofres do Tesouro Nacional (peça 272, p. 5, 19, 24; peça 271, p. 5);

60.7. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Mâncio Lima Cordeiro, ex-Presidente do Banco da Amazônia S.A., CPF 045.734.472-53, e pelos Srs. João Batista de Melo Bastos, CPF 008.161.242-72, Evandro Bessa de Lima Filho, CPF 021.431.947-49, Milton Barbosa Cordeiro, CPF 026.480.672-72, José Carlos Rodrigues Bezerra, CPF 075.235.051-04, e Francisco Serafim de Barros, CPF 022.401.811-68, Diretores do Basa, quanto à contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa Cobra Tecnologia S.A., mesmo estando ausentes os pressupostos estabelecidos no art. 25, *caput* e inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 272, p. 19);

60.8. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Mâncio Lima Cordeiro, ex-Presidente do Banco da Amazônia S.A., CPF 045.734.472-53, e pelos Srs. João Batista de Melo Bastos, CPF 008.161.242-72, Evandro Bessa de Lima Filho, CPF 021.431.947-49, Milton Barbosa Cordeiro, CPF 026.480.672-72, José Carlos Rodrigues Bezerra, CPF 075.235.051-04, e Francisco Serafim de Barros, CPF 022.401.811-68, Diretores do Basa, quanto à assinatura do Contrato 2004/224, mesmo estando ausente a pesquisa de preços de mercado, de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários e de justificativa de preço elaborada pelo próprio Basa, infringindo o disposto nos arts. 7º, § 2º, inciso II, 26, parágrafo único, inciso III, e 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 272, p. 24);

60.9. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Mâncio Lima Cordeiro, ex-Presidente do Banco da Amazônia S.A., CPF 045.734.472-53, e pelos Srs. João Batista de Melo Bastos, CPF 008.161.242-72, Evandro Bessa de Lima Filho, CPF 021.431.947-49, Milton Barbosa Cordeiro, CPF 026.480.672-72, José Carlos Rodrigues Bezerra, CPF 075.235.051-04, e Francisco Serafim de Barros, CPF 022.401.811-68, Diretores do Basa, quanto à assinatura do Contrato 2004/224, mesmo estando ausente a fixação de limites e de controles para a subcontratação de serviços, em afronta ao disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 (peça 271, p. 8);

60.10. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. João Batista de Melo Bastos, CPF 008.161.242-72, Diretor do Basa, quanto à aprovação do Parecer Getec 2004/12, no qual foi proposta a contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa Cobra Tecnologia S.A.,

mesmo estando ausentes os pressupostos estabelecidos no art. 25, *caput* e inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 271, p. 9);

60.11. aplicar ao Sr. Mâncio Lima Cordeiro, ex-Presidente do Banco da Amazônia S.A., CPF 045.734.472-53, e aos Srs. João Batista de Melo Bastos, CPF 008.161.242-72, Evandro Bessa de Lima Filho, CPF 021.431.947-49, Milton Barbosa Cordeiro, CPF 026.480.672-72, José Carlos Rodrigues Bezerra, CPF 075.235.051-04, e Francisco Serafim de Barros, CPF 022.401.811-68, Diretores do Basa, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores devidos aos cofres do Tesouro Nacional (peça 272, p. 19, 24; peça 271, p. 8, 9);

60.12. rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Deusdedith Freire Brasil, CPF 001.300.442-53, ex-Consultor Jurídico do Basa, quanto à emissão do Parecer Gejur 2004/26, favorável à contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa Cobra Tecnologia S.A., mesmo estando ausentes os pressupostos estabelecidos no art. 25, *caput* e inciso II, da Lei 8.666/199, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 268, inciso II, do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento dos valores devidos aos cofres do Tesouro Nacional (peça 271, p. 26);

60.13. determinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Banco da Amazônia S.A. que:

60.13.1. no âmbito do Contrato 2004/224, considerando inclusive o 14º Termo Aditivo, abstenha-se de pagar à contratada o valor de R\$ 11.564.967,04, referente ao sobrepreço efetivo calculado pela diferença dos valores de venda da empresa Cobra Tecnologia S.A. ao Banco da Amazônia S.A. propostos no cronograma físico-financeiro do referido contrato e nos seus 6º, 7º e 14º termos aditivos (R\$ 113.732.103,22), e o valor de custo da empresa Cobra Tecnologia S.A. acrescido de 25% (R\$ 102.167.136,18) (peça 274, p. 12, item 159);

60.14. recomendar, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Banco da Amazônia S.A. que:

60.14.1. em suas contratações pertinentes ao desenvolvimento de sistemas de informação, utilize métricas funcionais mais sedimentadas no mercado, possuindo organização mantenedora oficial, manuais e guias de referência oficiais, e padrão formal estabelecido, preferencialmente em normas internacionais, a exemplo da Análise de Pontos de Função, Nesma e Análise de Pontos de Função MKII (peça 276, p. 33);

60.14.2. em atenção ao estabelecido na Lei 8.666/1993, art. 56, § 3º, e ao princípio da prudência, exija, em futuras licitações para contratação de serviços de grande vulto, envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, a garantia contratual máxima legalmente permitida (peça 276, p. 89);

60.15. dar ciência ao Banco da Amazônia S.A. sobre as seguintes impropriedades identificadas no âmbito do Contrato 2004/224:

60.15.1. celebração do contrato por inexigibilidade de licitação sem elaboração de projeto básico, em afronta ao estabelecido na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, inciso I e § 9º, e art. 21, inciso II, do Decreto 3.555/2000 (peça 271, p. 17);

60.15.2. celebração do contrato com previsão de ressarcimento de despesas de viagens, como diárias, passagens, alimentação e deslocamento urbano de profissionais da contratada, em afronta ao princípio constitucional da legalidade, conforme disposto nos Acórdãos 2.171/2005, 2.172/2005 e 669/2008, todos do Plenário do TCU (peça 271, p. 17);

- 60.15.3. realização de licitação e conseqüente celebração do contrato sem o devido parcelamento do objeto em tantas parcelas quantas fossem técnica e economicamente viáveis, em afronta ao estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993, bem como a Súmula TCU 247 (peça 271. p. 17);
- 60.15.4. celebração da contratação de forma direta por inexigibilidade sem a presença de todos os pressupostos legais, em afronta ao art. 25 da Lei 8.666/1993 (peça 271. p. 17);
- 60.15.5. instrução do processo de contratação sem a devida pesquisa de preços de mercado, sem estimativa de preços adequada, sem orçamentos detalhados em planilhas de custos unitários e sem justificativa de preço válida que comprovasse que os valores apresentados pelo fornecedor encontravam-se em patamares correspondentes aos preços de mercado, constituindo-se na proposta mais vantajosa para a Administração, em afronta às disposições legais contidas nos arts. 7º, § 2º, inciso II, § 9º, 15, inciso V, 26, parágrafo único, inciso III, e 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 271. p. 17);
- 60.15.6. não aplicação das cláusulas de penalidade estabelecidas no instrumento contratual, em afronta ao disposto nos arts. 86, *caput*, e 87, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 271. p. 17);
- 60.15.7. ausência de cláusulas contratuais que dispusessem adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação, definindo de forma clara os parâmetros e serviços a serem subcontratados quando aceitável ou vedando sua ocorrência quando inaceitável, e que estabelecessem limites e controles para subcontratação de bens e serviços, em afronta ao disposto na Lei 8.666/1993, arts. 72 e 78, inciso VI (peça 271. p. 17);
- 60.15.8. exigência de prestação de garantia posteriormente à assinatura do contrato, em afronta ao estabelecido na Lei 8.666/1993, art. 40, inciso II, c/c o art. 56, *caput* (peça 271. p. 17);
- 60.16. enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida, devidamente acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, informando, em acréscimo, que o processo encontra-se à disposição para vista e obtenção de cópia de outras peças de interesse para:
- 60.16.1. o Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Pará, devido à solicitação de informações sobre o presente processo realizada pelo Procurador Felício Pontes Jr.;
- 60.16.2. o Procurador-Chefe do Ministério Público Federal, com vistas, caso oportuno e conveniente, à tomada das providências cabíveis a respeito da contratação indevida da empresa Cobra Tecnologia S.A. por inexigibilidade de licitação, em condições semelhantes ao Contrato 2004/229, celebrado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e a referida empresa, estando sujeitos os responsáveis à penalidade estabelecida no art. 89 da Lei 8.666/1993;
- 60.17. autorizar, desde já, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, a conversão do presente processo em TCE para apuração do débito causado devido ao sobrepreço apurado, caso não haja retenção dos pagamentos pendentes em montante suficiente para evitar dano ao erário;
- 60.18. arquivar os presentes autos.

Digov-3/Sefti, 10 de abril de 2012.

(assinado eletronicamente)

Marcelo Meireles de Sousa

AUFC – Matr. 5858-0