

TC 019.534/2006-0

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

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Banco da Amazônia S.A. – Basa.

Recorrentes: Álvaro Chaves Lemos (CPF 094.071.972-04), Evandro Bessa de Lima Filho (CPF 021.431.947-49); Francisco Serafim de Barros (CPF 022.401.811-68); José Carlos Rodrigues Bezerra (CPF 075.235.051-04); João Batista de Melo Bastos (CPF 008.161.242-72); Mâncio Lima Cordeiro (CPF 045.734.472-53); Milton Barbosa Cordeiro (CPF 026.480.672-72); Walter Raimundo Lima Franco (CPF 081.806.282-72) Ana Lúcia Braga de Araújo (CPF 424.518.927-49); Cobra Tecnologia S.A. (CNPJ 42.318.949/0001-84); e Deusdedit Freire Brasil (CPF 001.300.442-53).

Advogados: Marçal Marcellino da Silva Neto (OAB/PA 5.865); Fernando Granvile (OAB/SP – 116.077); Faylla Maialle Evangelista Guimarães (OAB/PA – 17.798); Maria Aparecida Freire Brasil (OAB/PA 7.386); Paulo Vicente Coutinho dos Santos (OAB/RJ 45.623), Sérgio Ricardo Flor (OAB/DF 33.866) e outro.

Procurações: Peça 27, p. 44-49, 51 e Peça 314, p. 11.

SUMÁRIO: Representação. Irregularidades na contratação direta da Cobra Tecnologia S.A. pelo Basa. Recurso. Proposta preliminar. Formulação de quesitos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação sobre o recurso apresentado pela Cobra Tecnologia S.A (R003 – peça 346).

PEDIDO DE REEXAME

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Álvaro Chaves Lemos, Evandro Bessa de Lima Filho, Francisco Serafim de Barros, José Carlos Rodrigues Bezerra, João Batista de Melo Bastos, Mâncio Lima Cordeiro, Milton Barbosa Cordeiro, Walter Raimundo Lima Franco, Ana Lúcia Braga de Araújo (R002 – Peças 326, 327, 328, 333, 334, 335 e 336), Deusdedit Freire Brasil (R004 – Peça 360) e Cobra Tecnologia S.A (R003 – peça 346), contra a deliberação proferida por este Tribunal, mediante o Acórdão 3126/2012 (Peça 298), mantido pelo Acórdão 931/2013 – TCU – Plenário (peça 343), deliberou:

9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso II, 43, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, rejeitar as justificativas oferecidas por Álvaro Chaves de Lemos, Walter Raimundo Lima Franco e Ana Lúcia Braga de Araújo, quanto:

9.2.1. 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 aventaram a possibilidade de divisibilidade do objeto do Contrato 2004/224 e, no entanto, posicionaram-se em sentido contrário, afrontando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 (peça 272, p. 5);

9.2.2. 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);

9.2.3. 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);

9.2.4. 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);

9.2.5. 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);

9.3. rejeitar as justificativas oferecidas por Mâncio Lima Cordeiro, ex-presidente do Banco da Amazônia S.A., e por João Batista de Melo Bastos, Evandro Bessa de Lima Filho, Milton Barbosa Cordeiro, José Carlos Rodrigues Bezerra e Francisco Serafim de Barros, ex-diretores do Basa, quanto:

9.3.1. 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);

9.3.2. à assinatura do Contrato 2004/224, mesmo estando ausente a pesquisa de preços de mercado, o orçamento detalhado em planilhas de custos unitários e a 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);

9.3.3. 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);

9.4. rejeitar as justificativas oferecidas por João Batista de Melo Bastos, ex-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);

9.5. com fulcro no parágrafo único do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, § 2º, do Regimento Interno, aplicar a Álvaro Chaves de Lemos, Walter Raimundo Lima Franco e Ana Lúcia Braga de Araújo, a multa do art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso III, do Regimento Interno, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores devidos aos cofres do Tesouro Nacional (peça 272, p. 5, 19, 24; peça 271, p. 5);

9.6 com fulcro no parágrafo único do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, § 2º, do Regimento Interno, aplicar a Mâncio Lima Cordeiro, ex-presidente do Banco da Amazônia S.A., e a João Batista de Melo Bastos, Evandro Bessa de Lima Filho, Milton Barbosa Cordeiro, José Carlos Rodrigues Bezerra e Francisco Serafim de Barros, ex-diretores do Basa, a multa do art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso III, do Regimento Interno, no valor de R\$ 41.528,52 (quarenta e um mil, quinhentos e vinte e oito reais e cinquenta e dois centavos), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores devidos aos cofres do Tesouro Nacional (peça 272, p. 19, 24; peça 271, p. 8, 9);

9.7. rejeitar as justificativas oferecidas por Deusdedit Freire Brasil, ex-consultor jurídico do Basa, quanto à emissão do parecer Gejur 2004/26, favorável à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Cobra Tecnologia S.A., mesmo estando ausentes os pressupostos do art. 25, caput e inciso II, da Lei 8.666/1993, e, com fulcro no parágrafo único do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, § 2º, do Regimento Interno, aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, inciso III, do Regimento Interno, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, 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);

9.8. determinar ao Banco da Amazônia S.A., nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, se for o caso, efetue o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, e proceda ao correspondente recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, comunicando a esta Casa as providências adotadas em 30 (trinta) dias;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, no caso de impossibilidade de desconto em folha de pagamento e de não atendimento das notificações, na forma da legislação em vigor;

9.10. autorizar, nos termos do art. 26, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial, se houver impossibilidade de desconto em folha de pagamento (subitem 9.8);

9.10.1. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.10.2. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.11. determinar ao Banco da Amazônia S.A. que, 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 (onze milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil, novecentos e sessenta e sete reais e quatro centavos), 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);

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

9.12.1. 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);

9.12.2. 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);

9.13. dar ciência ao Banco da Amazônia S.A. das seguintes impropriedades no contrato 2004/224:

9.13.1. 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);

9.13.2. 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);

9.13.3. realização de licitação e consequente 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);

9.13.4. 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);

9.13.5. 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);

9.13.6. 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);

9.13.7. 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);

9.13.8. 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);

9.14. enviar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, informando, em acréscimo, que o processo encontra-se à disposição para vista e obtenção de cópia de outras peças de interesse para:

9.14.1. o procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, devido à solicitação de informações sobre o presente processo formulada pelo procurador da República Felício Pontes Jr., com vistas, inclusive, 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;

9.15. com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno e com o art. 43 da Resolução TCU 191/2006, autorizar, desde já, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, para apuração do débito causado devido ao sobrepreço apurado, caso não haja retenção dos pagamentos pendentes em montante suficiente para evitar dano ao erário;

9.16. com base no § 2º do art. 250 do Regimento Interno, determinar o apensamento deste processo às contas do Banco da Amazônia S.A. do exercício de 2004; e

9.17. determinar à Secex/PA o monitoramento das medidas adotadas neste acórdão e o prosseguimento do exame das contas sobrestadas da entidade.

HISTÓRICO

2. Cuidam-se os autos de representação originária de reclamação apresentada à Ouvidoria deste Tribunal em relação a indícios de irregularidades na contratação direta da empresa Cobra Tecnologia S.A. pelo Banco da Amazônia S. A. – Basa, por meio do Contrato 2004/224.

2.1 Para a instrução dos autos foram realizadas diligências e inspeção, contando-se com a participação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal - Sefti, em razão da especificidade do conhecimento necessário para a execução dos trabalhos (p. 1-19, 23-24, peça 278).

2.2 Conforme apontado no item 4 do Relatório que fundamentou o Acórdão recorrido, as principais questões examinadas nestes autos foram:

4. O relatório de auditoria compõe a peça 276 destes autos e resume os fatos averiguados aos seguintes pontos (p. 5, peça 276):

- o contrato 2004/224, firmado entre a Cobra e o Basa objetivava implantar o Projeto de Excelência Tecnológica (PET) do Basa, idealizado em 2003, que consistia na introdução de melhorias na infraestrutura tecnológica do banco, abrangendo softwares, aplicativos e equipamentos computacionais, visando atender as recomendações sugeridas pela Associação Brasileira dos Bancos Estaduais (Asbace);

- a Asbace, em 2002, teria detectado diversas fragilidades na plataforma tecnológica do banco, que causavam impactos negativos em suas atividades finalísticas, bem como no cumprimento de determinações emanadas dos órgãos fiscalizadores;

- o contrato previa um prazo de 24 meses, mas sofreu diversos aditivos que modificaram o seu cronograma físico-financeiro original, prorrogaram sua vigência até 29/08/2009 e incluíram novos serviços em seu escopo, elevando o valor relativo à remuneração da contratada para R\$ 187.376.368,10;

- em estudos prévios à contratação, o banco, embora tivesse constatado a viabilidade de competição, optou pela contratação direta, em detrimento de regular processo licitatório, sob o argumento de comprometimento do cronograma de implantação do PET e problemas de sincronismo, qualidade e segurança que poderiam expor, aos seus acionistas e à opinião pública, suas fragilidades;

- como resultado dos trabalhos, foram apontados 10 (dez) achados, destacando-se a inexecução contratual parcial, contratação direta indevida por inexigibilidade de licitação, subcontratação indevida, contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis, sobrepreço, não aplicação de penalidades e descumprimento de cláusulas contratuais.

2. Inconformados com a deliberação, os responsáveis ingressam com pedidos de reexame, Peças 326, 327, 328, 333, 334, 335 e 336, 346 e 360.

ADMISSIBILIDADE.

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 354, 355 e 362) com despacho do Ministro-Relator Raimundo Carreiro pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 e não suspendendo os efeitos do subitem 9.11 todos do Acórdão 3126/2012 – TCU – Plenário, ora recorrido.

3.1 Cabe destacar que a Cobra agravou o Despacho do Relator em razão da não concessão dos efeitos suspensivos ao subitem 9.11 do mencionado Acórdão (Peça 383).

3.2 Entretanto, o Plenário, na Sessão de 13/11/2013, por meio do Acórdão 3047/2013, ratificou a decisão monocrática que admitiu o pedido de reexame interposto pela Cobra Tecnologia S.A. contra o Acórdão 3.126/2012-Plenário, inclusive quanto a não incidência do efeito suspensivo do recurso sobre a determinação descrita no subitem 9.11 do referido acórdão.

EXAME DE PRELIMINAR.

4. Delimitação.

4.1 Considerando que os autos não reuni todos os elementos necessário ao exame de mérito do recurso da Cobra Tecnologia S.A., precisamente quanto às alegações de “erros materiais na apuração do sobrepreço” na planilha então elaborada pela Sefti, o presente exame limitar-se-á a proposta de formulação de quesitos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal – Sefti.

5. Recurso da Cobra Tecnologia S.A (R003 – peça 346): ocorrência - sobrepreço nos serviços e produtos subcontratados na ordem de R\$ 11.564.967,04.

Alegações recursais:

5.1 A recorrente diz ser necessária à contextualização do Programa de Excelência Tecnológica proposto pelo Banco da Amazônia, de tal forma que seja considerada a real dimensão do problema vivenciado pelo referido Banco e os grandes desafios em sua solução. Aponta, que dentre muitos fatores, avultava o sucateamento da área técnica decorrente da não incorporação dos novos conhecimentos tecnológicos necessários a um trabalho da magnitude que foi exigida, aliada a inércia ou inépcia das administrações anteriores do Banco da Amazônia.

5.2 Especificamente quanto à responsabilidade da recorrente, enfatiza que os atrasos não podem ser imputados exclusivamente a ela. Primeiramente porque a questão regulatória era de inteira responsabilidade da área de negócio. O normal é que as áreas de tecnologia da informação sejam acionadas pelas áreas gestora de processos interno a quem cabe interpretar as normas e produzir, se

necessário, uma demanda para criação/alteração de sistemas aplicativos. Ou seja, o marco regulatório deve ser de responsabilidade, primeiramente, da área de negócio e não de uma área ou fornecedor de TI.

5.3 Entretanto, houve dificuldades em obter as definições das áreas de negócio do Basa. Com relação ao desenvolvimento do fomento, todos os normativos tiveram que ser compilados e analisados pela Cobra Tecnologia e, *a posteriori*, produzidas as especificações necessárias para que seus efeitos tivessem a respectiva contrapartida no sistema que estava desenvolvendo.

5.4 No que se referem as “soluções inservíveis e necessidades do Basa não atendidas” alegam que o TCU teria apontado como causa falhas da contratada na execução do projeto. Entretanto, as responsabilidades, nos dois casos, foram de inteira responsabilidade da área de TI do Banco da Amazônia. Porque não existia projeto básico. Então, por questão de lógica, para que se possa determinar claramente o que é inservível, é necessário que se estabeleça, *a priori*, o que era servível para o BASA.

5.5 As necessidades e o conjunto de objetos que delimitariam de forma clara "o que serve" não foram declarados pelo BASA, pois inexistia um projeto básico que pudesse ser utilizado para distinguir o que é "necessário" daquilo que é "inservível".

5.6 No que se refere especificamente ao sobrepreço, a Cobra aponta os seguintes erros materiais na planilha elaborada pela Sefti:

1 - em relação ao uso de licenças:

a) não foram considerados os valores de R\$ 75.606,53, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de folha de pagamento, no período compreendido entre 01/07/2005 a 31/08/2006, conforme contrato nº 00462/2005 (Peça 346, p.607);

b) não foram considerados os valores de R\$ 124.715,88, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de folha de pagamento, no período compreendido entre 01/09/2006 a 31/08/2007, conforme contrato nº 00462/2005, primeiro aditivo (Peça 346, p. 607-610);

c) não foram considerados os valores de R\$ 184.387,72, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de folha de pagamento, no período compreendido entre 01/09/2007 a 29/08/2008, conforme contrato nº 00462/2005, segundo aditivo (Peça 346, p. 611);

d) não foram considerados os valores de R\$ 129.651,72, referentes ao upgrade para versão "Folha Soft Gold", conforme contrato nº 00462/2005, segundo aditivo (Peça 346, p. 611);

e) não foram considerados os valores de R\$ 49.389,59, referentes a manutenção e suporte técnico do módulo de licitação, no período compreendido entre 17/03/2005 a 30/08/2006, conforme contrato nº 00230/2005 (Peça 346, p. 360);

f) não foram considerados os valores de R\$ 13.200,00, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de segurança no trabalho, no período compreendido entre 27/07/2005 a 31/08/2006, conforme contrato nº 00463/2005, (Peça 346, p. 405);

g) não foram considerados os valores de R\$ 13.200,00, referentes a manutenção e suporte técnico do módulo de segurança no trabalho, no período compreendido entre 01/09/2006 a 31/08/2007, conforme contrato nº 00463/2005, primeiro aditivo (Peça 346, p.)

h) não foram considerados os valores de R\$ 13.200,00, referentes a manutenção e suporte técnico do módulo de segurança no trabalho, no período compreendido entre 1.9.2007 a 31.8.2008, conforme contrato nº 00463/2005, segundo aditivo (Peça 346, p.)

i) não foram considerados os valores de R\$ 219.944,00, referentes ao apoio funcional especializado, para o item **Oracle instalação produtos no servidor**, conforme pedido de compra Oracle vinculado ao contrato nº 00267/2005 (Peça 346, p. 350)

j) não foram considerados os valores de R\$ 299.185,92, referentes a instalação de produtos data-center, para o item **Oracle instalação produtos no servidor**, conforme pedido de compra Oracle vinculado ao contrato nº 00267/2005 (Peça 346, p. 353)

k) no item Software Design o real valor do contrato é de R\$ 9.540.000,00 e não R\$ 5.629.166,00. O valor citado encontra-se no item 6 do contrato Cobra nº 00550/2004 (Peça 346, p. 292, Peça 96, p. 18);

2- em relação ao item Arquitetura de Sistemas (CUP), consta que o valor apurado pela Sefti, na coluna "Valor de Aquisição pela Cobra / PD Case (R\$)", foi de R\$ 1.100.226,00, enquanto o contrato Oracle, proposta PO030/2005, é no valor de R\$ 2.406.001,56, referente a implementação do Cadastro Único de Pessoas (Peça 346, p. 163);

3 - em relação ao item Implementação ERP, não foram considerados os valores de:

a) R\$ 2.330.000,00, referentes implementação do ERP, fase II, customizações adicionais pela Enorey Internacional Brasil Consultoria (Quanam) conforme contrato nº 00213/2008 (Peça 346, p. 42-50)

b) R\$ 175.150,51, referentes à implementação do módulo de folha de pagamento integrado ao ERP, pela Software Desenvolvimento de Sistemas conforme contrato nº 00462/2005 (Peça 346, p. 566 - 570);

c) não foram considerados os valores de R\$ 108.947,36, referentes a implementação do módulo de licitação integrado ao ERP, pela Synos conforme contrato nº 00230/2005 (documento constante do Anexo);

d) não foram considerados os valores de R\$ 30.610,00, referentes a implementação do módulo de segurança do trabalho integrado ao ERP, pela Nexa Informática conforme contrato nº 00463/2005 (Peça 346, p. 36 - 361);

4 – em relação à Implementação BI & OFA, o valor apurado pela Sefti foi de R\$ 605.972,00 e o apurado pela Cobra foi de R\$ 1.710.000,00, em face da omissão em relação à implementação do Sistema de Inteligência de Negócios e respectivas integrações com os módulos do ERP (Peça 346, p. 470);

5.7 Haveria, ainda, erro de soma na Tabela 7 (Peça 276, p. 39).

5.8 A recorrente conclui que o valor de venda ao BASA, contidos no cronograma físico-financeiro e nos 6º, 7º e 14º Termos Aditivos do contrato 2004/00224 (R\$ 113.732.103,22) e o valor máximo proposto pela Unidade Técnica e recalculado pela Cobra, conforme planilha contida no Anexo 1 deste recurso, obtém-se o valor de R\$ -3.799.318,17 como sobrepreço efetivo, segundo a metodologia utilizada pela SEFTI. Observe-se que o valor de sobrepreço é negativo, o que indica que o valor de custo com margem acatada pela SEFTI (25%) é maior que o valor de venda ao BASA, descaracterizando a existência do aludido sobrepreço.” - (Peça 346, p. 40-782).

Análise preliminar

5.9 Em relação à questão principal objeto desse recurso, o ponto fulcral cinge-se aos “indícios de superfaturamento na execução do Contrato nº 2004/224”. Esse foi o escopo da determinação constante do subitem 9.11 do Acórdão recorrido, a qual está vinculada aos motivos pelos

quais a recorrente foi instada a se pronunciar, por meio do Ofício 419/2010-TCU/SEFTI (Peça 275, p. 58).

5.10 Quanto ao sobrepreço apurado pela Sefti em relação aos serviços subcontratados, a recorrente não contesta, propriamente, a metodologia de apuração. Seu recurso limita-se a apontar “erros materiais na apuração do sobrepreço”, apresentando novo cálculo na Planilha constante da Peça 346, p. 40. É importante ressaltar que os valores então apresentados, embora sejam matematicamente aceitáveis, foram apurados, embora utilizando da mesma metodologia, com base em critérios diferentes dos utilizados pela Sefti.

5.11 Há indicação de que a Sefti adotou como metodologia de apuração a soma de todo o custo de subcontratações realizadas no âmbito do projeto, admitindo acréscimo do percentual de 25% do valor bruto de cada item. Esclareceu, ainda, que esse percentual foi retirado de informações prestadas pela própria empresa ao esclarecer como se dava a sua atuação no mercado. Então, considerou sobrepreço a diferença apurada entre os valores pagos pelo Basa à Cobra e o custo dos produtos e serviços pagos pela Cobra aos seus fornecedores subcontratados, acrescido do percentual de 25%. Tal diferença é que foi identificada como “Sobrepreço Efetivo” na Tabela constante da Peça 274, p.20.

5.12 Na apuração dos custos, parece que a Sefti adotou como critério os valores que foram efetivamente faturados pelos fornecedores junto a Cobra, conforme observa-se no seguinte trecho do relatório da Sefti (Peça 276, p. 39 - 40):

Entre as licenças de uso adquiridas pelo Basa, merece destaque o valor de R\$10.530.084,83 desembolsados pelo Banco, relativo às licenças de uso da solução de Core Bancário da empresa Software Design. O contrato da Cobra com essa empresa possuía o preço de R\$ 9.540.000,00, sendo que R\$ 7.154.999,00 deveriam ser pagos até 210 (duzentos e dez) dias após a entrega das mídias, e o restante após a entrega de alguns dos módulos da solução (fls. 425/451, anexo 7, volume 1). No entanto, durante a vigência do Contrato nº 2004/224, a empresa Software Design foi substituída, tendo a empresa Cobra apresentado notas fiscais comprovando o pagamento de apenas R\$ 5.629.166,00 (cinco milhões, seiscentos e vinte e nove mil, cento e sessenta e seis reais) (Peça 96, p. 17 - 21).

5.13 Qual o problema que se verifica nos critérios de apuração da Sefti, que a Cobra identifica como “erro material”? Há indicação de que Sefti foi cautelosa ao admitir como custo da Cobra na execução do projeto, junto aos fornecedores subcontratados, valores que já haviam sido faturados, ou seja, baseou-se nas notas fiscais apresentadas, conforme se observa no item acima relatado. Nota-se que a Sefti partiu da premissa de que os valores contratados pela Cobra junto aos fornecedores poderiam ou não converter-se em custos efetivos.

5.14 Em tese, assiste razão a Sefti ao considerar que um valor contratado, em si, não representa um custo efetivamente incorrido. Pois um contrato é somente um acordo de vontades, destinada a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas. Até o momento da contratação ainda não ocorreu nenhum “fato contábil”, pois a assinatura do contrato não representa, necessariamente, reflexo modificativo no patrimônio dos entes. Até então, nenhum serviço ou produto foi necessariamente executado ou entregue, pois o contrato visa exatamente estabelecer as condições dessa relação.

5.15 O recurso da Cobra parte também da mesma premissa, ou seja, o sobrepreço seria a diferença apurada entre os valores pagos pelo Basa à Cobra e o custo dos produtos e serviços **pagos ou contratados** pela Cobra aos seus fornecedores subcontratados, acrescido do percentual de 25%. Tal

diferença seria, então, o “Sobrepço Efetivo”. Neste caso, o sobrepço apurado pela Sefti deixaria de existir, conforme Tabela a seguir:

ITENS NOS QUAIS FORAM APURADOS SOBREPÇO	*VALOR DE CUSTO - COBRA/FORNECEDORES (PEÇA 346, P. 40) - APURADO PELA COBRA - A	**VALOR DE CUSTO - COBRA/FORNECEDORES (PEÇA 274, P.20) - APURADO PELA SEFTI - B	VALOR DE CUSTO COBRA/FORNECEDORES (B - A)
Infraestrutura - Servidores	17.172.745,71	17.480.045,66	-307.299,95
Licenças de Uso	32.350.622,42	26.402.527,14	5.948.095,28
Gerenciamento e Monitoração do Ambiente - Novo Data Center	2.736.097,55	2.736.097,55	0,00
Gestão de Mudanças	2.079.000,00	2.079.000,00	0,00
Arquitetura de Sistemas - Cadastro Único de Pessoas (CUP)	3.396.150,96	1.100.226,00	2.295.924,96
Análise de Dados de Rede WAN	1.094.476,13	1.094.476,13	0,00
Implementação ERP	6.381.535,87	3.736.828,00	2.644.707,87
Implementação BI & OFA	2.315.972,00	605.972,00	1.710.000,00
Sistemas Banco de Desenvolvimento (Fomento)	15.867.161,94	15.867.161,94	0,00
Integração com Sistemas de Agências	958.800,00	958.800,00	0,00
Outras Atividades - Migração do Backup Legado	1.750.000,00	1.750.000,00	0,00
Outras Atividades - Avaliação de Vulnerabilidade Interna & Externa	132.000,00	132.000,00	0,00
6º Termo Aditivo - Banco de Horas I e II	3.868.821,80	3.868.821,80	0,00
7º Termo Aditivo - Suporte e Manutenção da Infraestrutura - Servidores	655.398,72	655.398,72	0,00
14º Termo Aditivo - Banco de Horas I e II	3.266.354,00	3.266.354,00	0,00
Transferência de Equipamentos	0,00	0,00	0,00
Total	94.025.137,10	81.733.708,94	12.291.428,16
Valor devido à empresa Cobra ((A+25%) - C)	18.916.793,12		
Sobrepço Efetivo (B - (A+25%))	-3.799.318,17		

5.16 Onde reside, então, a causa da diferença dos valores apurados pela Sefti e a recorrente? Parece que a Cobra está contabilizando valores que foram faturados ou contratados, enquanto a Sefti teria contabilizado somente valores faturados. Essa é a conclusão que se extrai da documentação anexa ao recurso constante da Peça 346. Isso porque os valores adicionais apurados pela recorrente estão suportados somente por contratos assinados pela Cobra com os seus fornecedores subcontratados. As

notas fiscais e os comprovantes de pagamentos não foram juntados ao recurso e, ao que parece, nem apresentados aos Auditores na ocasião da elaboração do relatório.

5.17 Então, diante desta controvérsia, entendo que o procedimento adequado, nessa oportunidade, é encaminhar os autos à Sefti para que esta pronuncie sobre os documentos que fundamentam, na visão da recorrente, os supostos “ERROS MATERIAIS NA APURAÇÃO DO SOBREPREÇO” na planilha então elaborada pela Sefti.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Diante do exposto, preliminarmente, proponho o encaminhamento dos autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal – Sefti, via Relator, para que aquela Unidade Técnica:

1º Quesito: pronuncie sobre os documentos que fundamentam, na visão da Cobra Tecnologia S.A, os supostos “ERROS MATERIAIS NA APURAÇÃO DO SOBREPREÇO” na planilha então elaborada pela Sefti, conforme Peça 346, listado a seguir:

1 - em relação ao uso de licenças:

a) não foram considerados os valores de R\$ 75.606,53, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de folha de pagamento, no período compreendido entre 01/07/2005 a 31/08/2006, conforme contrato nº 00462/2005 (Peça 346, p.607);

b) não foram considerados os valores de R\$ 124.715,88, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de folha de pagamento, no período compreendido entre 01/09/2006 a 31/08/2007, conforme contrato nº 00462/2005, primeiro aditivo (Peça 346, p. 607-610);

c) não foram considerados os valores de R\$ 184.387,72, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de folha de pagamento, no período compreendido entre 01/09/2007 a 29/08/2008, conforme contrato nº 00462/2005, segundo aditivo (Peça 346, p. 611);

d) não foram considerados os valores de R\$ 129.651,72, referentes ao upgrade para versão "Folha Soft Gold", conforme contrato nº 00462/2005, segundo aditivo (Peça 346, p. 611);

e) não foram considerados os valores de R\$ 49.389,59, referentes a manutenção e suporte técnico do módulo de licitação, no período compreendido entre 17/03/2005 a 30/08/2006, conforme contrato nº 00230/2005 (Peça 346, p. 360);

f) não foram considerados os valores de R\$ 13.200,00, referentes à manutenção e suporte técnico do módulo de segurança no trabalho, no período compreendido entre 27/07/2005 a 31/08/2006, conforme contrato nº 00463/2005, (Peça 346, p. 405);

g) não foram considerados os valores de R\$ 13.200,00, referentes a manutenção e suporte técnico do módulo de segurança no trabalho, no período compreendido entre 01/09/2006 a 31/08/2007, conforme contrato nº 00463/2005, primeiro aditivo (Peça 346, p.)

h) não foram considerados os valores de R\$ 13.200,00, referentes a manutenção e suporte técnico do módulo de segurança no trabalho, no período compreendido entre 1.9.2007 a 31.8.2008, conforme contrato nº 00463/2005, segundo aditivo (Peça 346, p.)

i) não foram considerados os valores de R\$ 219.944,00, referentes ao apoio funcional especializado, para o item **Oracle instalação produtos no servidor**, conforme pedido de compra Oracle vinculado ao contrato nº 00267/2005 (Peça 346, p. 350)

j) não foram considerados os valores de R\$ 299.185,92, referentes a instalação de produtos data-center, para o item **Oracle instalação produtos no servidor**, conforme pedido de compra Oracle vinculado ao contrato nº 00267/2005 (Peça 346, p. 353)

k) no item Software Design o real valor do contrato é de R\$ 9.540.000,00 e não R\$ 5.629.166,00. O valor citado encontra-se no item 6 do contrato Cobra nº 00550/2004 (Peça 346, p. 292, Peça 96, p. 18);

2- em relação ao item Arquitetura de Sistemas (CUP), consta que o valor apurado pela Sefti, na coluna "Valor de Aquisição pela Cobra / PD Case (R\$)", foi de R\$ 1.100.226,00, enquanto o contrato Oracle, proposta PO030/2005, é no valor de R\$ 2.406.001,56, referente a implementação do Cadastro Único de Pessoas (Peça 346, p. 163);

3 - em relação ao item Implementação ERP, não foram considerados os valores de:

a) R\$ 2.330.000,00, referente implementação do ERP, fase II, customizações adicionais pela Enorey Internacional Brasil Consultoria (Quanam) conforme contrato nº 00213/2008 (Peça 346, p. 42-50);

b) R\$ 175.150,51, referentes à implementação do módulo de folha de pagamento integrado ao ERP, pela Software Desenvolvimento de Sistemas conforme contrato nº 00462/2005 (Peça 346, p. 566 - 570);

c) não foram considerados os valores de R\$ 108.947,36, referentes a implementação do módulo de licitação integrado ao ERP, pela Synos conforme contrato nº 00230/2005 (documento constante do Anexo);

d) não foram considerados os valores de R\$ 30.610,00, referentes a implementação do módulo de segurança do trabalho integrado ao ERP, pela Nexso Informática conforme contrato nº 00463/2005 (Peça 346, p. 36 - 361);

4 – em relação à Implementação BI & OFA, o valor apurado pela Sefti foi de R\$ 605.972,00 e o apurado pela Cobra foi de R\$ 1.710.000,00, em face da omissão em relação à implementação do Sistema de Inteligência de Negócios e respectivas integrações com os módulos do ERP (Peça 346, p. 470);

2º Quesito: confirme se é procedente a existência de erro de soma na Tabela 7 (Peça 276, p. 39)? Caso procedente qual o valor correto?

3º Quesito: diante dos novos elementos apresentados pela Cobra Tecnologia S.A, **indique**, caso ainda persista, o valor referente ao sobrepreço efetivo a que se refere à determinação constante do subitem 9.11 do Acórdão 3126/2012 (Peça 298), mantido pelo Acórdão 931/2013 – TCU – Plenário.

SERUR, 1ª Diretoria, em 28/7/2014.

(Assinado eletronicamente)
ANTÔNIO PEDRO DA ROCHA
AUFC - Matrícula n.º 64-7