

TC 029.688/2013-2

Tipo: processo de contas anuais, exercício de 2012

Unidade jurisdicionada: Cobra Tecnologia S.A.

Unidade(s) Jurisdicionada(s) Agregada(s): não há

Responsáveis: Adriano Meira Ricci (CPF 334.550.741-20), Annibal Vargues Conforto Filho (CPF 426.051.480-68), Cezar Luciano da Fonseca Prux (CPF 458.811.389-53), Corinto Meffê (CPF 952.705.407-97), Daniel André Stieler (CPF 391.145.110-53), Eduardo César Pasa (CPF 541.035.920-87), Francisco Djalma de Oliveira (CPF 293.166.774-91), Geraldo Afonso Dezena da Silva (CPF 775.575.068-04), Gustavo de Faria Barros (CPF 395.969.234-04), José Geraldo Loureiro Rodrigues (CPF 160.164.592-91), José Maurício Cardoso Perez (CPF 603.361.887-49), Luís Aniceto Silva Cavicchioli (CPF 085.987.568-17), Luiz Cláudio Ligabue (CPF 145.381.051-04), Luiz Cláudio Moraes (CPF 024.878.528-10), Luiz Fernando Alves (CPF 000.260.116-89), Luiz Henrique Guimarães de Freitas (CPF 350.319.726-53), Manoel Carlos de Castro Pires (CPF 079.012.567-61), Marco Antonio Ascoli Mastroeni (CPF 062.198.128-16), Miriam Barbuda Fernandes Chaves (CPF 715.167.867-34), Pablo Fonseca Pereira dos Santos (CPF 782.539.001-63), Paulo Eduardo Rangel (CPF 601.230.607-53), Roberto Francisco Casagrande Herdeiro (CPF 057.225.288-97), Sandro José Franco (CPF 529.739.729-49), Sérgio Rosa (CPF 199.993.137-87), Tereza Raquel Vieira da Costa (CPF 424.114.324-53), e Tony Hikari Yoshida (CPF 602.033.901-72)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: audiência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Cobra Tecnologia S.A. (CNPJ 42.318.949/0001-84), também conhecida pela marca 'BB Tecnologia e Serviços', relativo ao exercício de 2012.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 119/2012.
3. A unidade jurisdicionada (UJ), sociedade de economia mista controlada pelo Banco do

Brasil, vinculada ao Ministério da Fazenda (MF), constituída em 18 de julho de 1974, tem como competência institucional, definida em sua missão, “gerar valor para o conglomerado Banco do Brasil através de prestação de serviços de **suporte ao negócio** e de **sistemas de TI** de modo a promover eficiência aos clientes” (grifou-se - peça 3, p. 13).

4. Seu âmbito de atuação é nacional. Suas principais finalidades consistem em desenvolver e fornecer equipamentos, suprimentos e sistemas informatizados, além de prestar serviços de suporte à operação de sistemas de tecnologia de informação e comunicações. Para alcançá-las, foram desenvolvidos processos relacionados à assistência técnica especializada, impressão de documentos, *contact center*, retaguarda de atividades bancárias, monitoramento, supervisão e execução de atividades inerentes a terminais de autoatendimento bancário, desenvolvimento, manutenção e sustentação de sistemas, *data center* e gerenciamento de mensagens eletrônicas de telefonia celular (peça 3, p. 15).

5. Os principais serviços oferecidos aos clientes são: manutenção e reparo de equipamentos (Assistência técnica), impressão de grande porte, processamento eletrônico e microfilmagem de documentos (Gestão de documentos), atendimento telefônico (*Contact Center*) – atualmente cerca de 4,5 milhões de ligações por ano –, monitoração de terminais de autoatendimento bancário (Monitoração), desenvolvimento, manutenção e sustentação de sistemas (Fábrica de Software) e infraestrutura, hospedagem, software como serviço e troca eletrônica de dados (*Data Center*), conforme informações colacionadas à peça 3, p. 16.

HISTÓRICO

6. Em instrução anterior (peça 9), foi identificada a necessidade de promover diligência junto à Cobra Tecnologia S.A. com vistas a suprir lacunas de informações e obter esclarecimentos adicionais relativos à gestão de pessoas, contratações e respectivos controles internos, conforme itens 3 a 12 da referida instrução.

7. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria (tendo em vista a delegação de competência do Ministro-Relator), por meio do Ofício 24/2014-TCU/Sefti (peça 12), datado de 6/2/2014, a entidade apresentou, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças números 16 a 30, que serão considerados na análise dos itens pertinentes desta instrução, em conjunto com as demais informações constantes dos autos.

EXAME TÉCNICO

8. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise da quantidade e materialidade das inexigibilidades de licitações, nos controles internos nas contratações de TI e na ausência de impessoalidade na terceirização de pessoal. Os critérios considerados para essa escolha foram: o fato de que 77,6% do total de contratações da UJ em 2012 foram realizadas por meio de inexigibilidade de licitações (peça 3, p. 31); a determinação contida no item 1.9.3 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara associada à recente constatação da Controladoria-Geral da União (CGU) de que não há regulamento de compras específico para TI (peça 5, p. 37); e o recebimento de manifestações na Ouvidoria deste Tribunal noticiando supostas irregularidades atinentes à falta de impessoalidade na terceirização de pessoal.

9. Quanto às constatações apontadas pela CGU nas páginas 59, 73 e 81 da peça 5, que tratam de deficiências do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), do alto grau de dependência em relação a funcionários terceirizados e do descumprimento do prazo para cadastramento dos atos de admissão no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), consideram-se suficientes as recomendações já formuladas e as determinações do TCU em outros processos, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da Cobra.

10. As irregularidades e impropriedades observadas que motivaram esta proposta de audiência constam das seções VIII e IX desta instrução. Além disso, considerando a necessidade de garantir a

tempestividade e a oportunidade das decisões do Tribunal, fazendo-se uso da possibilidade prevista no art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, já se encontram nesta instrução propostas preliminares de providências a serem tomadas pela UJ, em vista da análise parcial de mérito já efetuada.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

11. A auditoria interna da unidade jurisdicionada (UJ), em seu parecer (peça 4, p. 1-13), registrou, em síntese, que a UJ, após processo de avaliação estratégica e elaboração do seu Plano de Transformação iniciado em abril de 2012, encontra-se em fase de ampla mudança organizacional, em especial nas áreas de negócio, comunicação e suporte operacional (peça 4, p. 5). Além disso, no âmbito do processos de gestão de riscos, a Auditoria Interna destacou o início, em junho de 2012, do mapeamento de riscos de todos os seus processos, cujo prazo para conclusão era 30/4/2013. Apesar de informar que acompanha a implementação das recomendações por ela emitidas (além das deliberações da CGU e do TCU), a Auditoria não informou o percentual de atendimento por parte da Cobra. Mas consta do relatório da CGU (peça 5, p. 31) que o percentual global de atendimento de deliberações era, à época, de 97,7%, incluindo deliberações da Auditoria Interna, Comitê de Auditoria, Controle e Finanças (Coaud) e dos órgãos de controle. A auditoria informou também (peça 4, p. 13) que foram gastas, no ano de 2012, 5.576 horas em auditorias, além de outras 2.608 em outras atividades, como acompanhamento de recomendações, treinamento e atividades de gestão, o que corresponde a 46,77% do total de 8.184 horas.

12. O relatório da auditoria independente (peça 4, p. 23-27) não indicou ocorrência de falhas ou ressalvas, tendo-se concluído que (peça 4, p. 25):

as demonstrações contábeis acima referidas, quando lidas em conjunto com as notas explicativas que as acompanham, **apresentam adequadamente**, em seus aspectos relevantes, a **posição patrimonial e financeira** da COBRA TECNOLOGIA S.A. em 31 de dezembro de 2012, o **desempenho de suas operações**, o **resultado** abrangente e **os seus fluxos de caixa** para o exercício findo naquela data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil. (grifou-se)

13. Por sua vez, a Controladoria-Geral da União (CGU), ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou, no relatório de auditoria à peça 5, a ocorrência de quatro constatações, a saber: monitoramento deficiente das ações previstas no PDTI, ausência de publicação do Peti e do PDTI em área de fácil acesso pelos colaboradores e outras questões formais (peça 5, p. 49); alto grau de dependência em relação a funcionários terceirizados por contrato que inclui serviços de desenvolvimento de sistemas por posto de trabalho (peça 5, p. 61); ausência de atendimento a 14% das recomendações da CGU/Regional-RJ (peça 5, p. 73); e descumprimento do prazo, previsto no art. 7º da IN/TCU 55/2007, de cadastramento dos atos de admissão no Sisac em 7,6% das admissões da COBRA, no exercício de 2012 (peça 5, p. 75). Suas recomendações foram:

a) com relação às deficiências do PDTI: no sentido de explicitar no PETI, por ocasião da próxima revisão desse documento, demonstrar o alinhamento entre os objetivos nele estabelecidos com os objetivos definidos na Estratégia Corporativa em vigor (peça 5, p. 59); de avaliar a oportunidade e conveniência de integrar ao PDTI informações referentes aos temas: 1) Descrição do ambiente de TI da empresa – recursos de hardware, software, humanos e financeiros disponíveis; 2) Planos de investimentos – contratações de serviços, aquisição de equipamentos, análise quantitativa e de necessidades de capacitação de pessoal. 3) Avaliação de risco referente ao cumprimento das ações planejadas (peça 5, p. 59); e de instituir mecanismo permanente para monitoramento das ações previstas no PDTI (peça 5, p. 59);

b) no que se refere ao alto grau de dependência em relação a funcionários terceirizados: no sentido de elaborar planejamento para substituição dos terceirizados em atividade de Gerência de Desenvolvimento *Mainframe* (GDM) e Teste de Software (peça 5, p. 73) e de elaborar estudo sobre as normas utilizadas pela Administração Pública (IN 4/2010 - MPOG) e boas práticas indicadas para

contratação de produtos e serviços de TI, identificando oportunidades de alteração e complementação dos normativos internos da empresa (peça 5, p. 73);

c) sem recomendações quanto ao não atendimento a 14% das recomendações da CGU/Regional-RJ;

d) descumprimento do prazo para cadastramento dos atos de admissão no Sisac: no sentido de validar a eficácia dos procedimentos/pontos de controle criados para garantir o tempestivo cadastramento dos atos de admissão e desligamento no Sisac, a fim de cumprir o prazo, de sessenta dias, estabelecido no art. 7º da IN/TCU 55/2007 (peça 5, p. 81) e de adotar procedimentos/pontos de controle que garantam o envio tempestivo de informações à própria CGU acerca de concursos públicos de pessoal e de atos de admissão (peça 5, p. 81).

14. Por fim, registre-se que, como aduzido pela CGU (peça 5, p. 3), no preenchimento do Quadro A.3.2, que trata da Remuneração dos Conselhos Fiscal e de Administração, a UJ não discriminou o nome dos conselheiros, por classificar tal informação como confidencial. Todavia, encaminhou, por meio do Ofício CE 507/2013-GCI, o detalhamento individualizado da remuneração dos conselheiros, o qual está colacionado à peça 15 destes autos como peça de natureza sigilosa, na forma do art. 18 da Resolução TCU 254, de 10 de abril de 2013, que dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do TCU.

15. No certificado de auditoria (peça 6), o representante da CGU propôs o julgamento pela regularidade das contas dos responsáveis listados no rol constante da peça 2.

16. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7).

17. O Ministro de Estado da Fazenda atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 8).

II. Rol de responsáveis

18. Após análise sumária, observou-se que, constam do rol de responsáveis encaminhado, todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, atividades com as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010 e na DN TCU 119/2012.

19. Nesse sentido, foram disponibilizadas, para cada responsável, as informações previstas no art. 11 da dita IN, incluindo o nome e número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF), identificação da natureza da responsabilidade, indicação dos períodos de gestão, identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais, endereço residencial completo e endereço de correio eletrônico (peça 2).

20. Todavia, ao avaliar a regularidade das contratações da amostra selecionada (seções VIII e IX), observaram-se duas irregularidades atribuídas a responsáveis não arrolados no rol encaminhado, a saber: Srs. Sérgio Luiz Fornara, Marcos Alberto Joaquim, Cláudio Henrique da Silva e Casimiro Agostinho Pereira Lopes. Ressalte-se que ambas as irregularidades foram praticadas em conjunto com responsáveis já arrolados, Srs. Luiz Cláudio Moraes e Annibal Vargas Conforto Filho, na forma do art. 8º, § 6º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, tendo em vista que o ato caracteriza prática ilegal, com infração à norma, na forma do art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

21. Os processos de contas de exercícios anteriores e os processos conexos aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
041.388/2012-7	Contas de 2011	Encerrado Contas julgadas regulares Acórdão 1.876/2013- TCU-1ª Câmara
032.568/2011-8	Contas de 2010	Encerrado Regulares com ressalva Acórdão 7.153/2012- TCU-1ª Câmara
030.468/2011-6	Apreciação de atos de admissão	Aberto Acórdão 9.738/2011- TCU-1ª Câmara
007.618/2012-3	RMON	Aberto Acórdão 440/2014-TCU- Plenário
010.938/2012-5	Apreciação de atos de admissão	Aberto Acórdão 2.558/2012- TCU-1ª Câmara

22. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, o Tribunal deliberou no sentido de:

- Acórdão 1.876/2013-TCU-1ª Câmara (contas do exercício de 2011), recomendar à Cobra que efetuassem evolução qualitativa dos itens referentes ao Sistema de Controle Interno, em especial para a área de Recursos Humanos, apontados no Relatório da Auditoria Interna 7/2011 e também no Relatório de Auditoria Anual da Controladoria-Geral da União do exercício de 2011, no seu item 2.5, incluindo, nos próximos relatórios anuais de gestão da Empresa, as ações realizadas e resultados alcançados, que deveriam atingir todos os subitens indicados como passíveis de melhoria e as fragilidades explicitadas, conforme item 1.7 do acórdão;
- Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara (contas do exercício de 2010), determinar à Cobra que adotasse medidas para o cadastramento de todos os seus contratos no Siasg - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e que implantasse planos Diretor ou Estratégico de Tecnologia de Informação (PDTI ou Peti), de Gestão de Continuidade de Negócio (PCN) e de Recuperação de Negócios (PRN), conforme subitens do item 1.7 do acórdão. O Tribunal também recomendou que: envidasse esforços para a evolução qualitativa dos itens, referentes ao Sistema de Controle Interno, apontados como de aplicação "parcialmente válida" no Relatório de Gestão do exercício de 2010, incluindo, nos próximos relatórios, as ações e resultados alcançados, que deverão alcançar os subitens indicados como passíveis de melhoria no item 4.3 do Relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) daquele exercício; aperfeiçoasse os processos de formalização de Convênios com o CIEE (Centro de Integração Empresa-Escola), evitando as falhas detectadas pela Controladoria-Geral da União no item 4.4 do seu relatório do exercício de 2010, além de que aperfeiçoasse os projetos básicos que fundamentam as contratações de serviços externos para a área de Tecnologia de Informação, bem como os processos de transferência do respectivo conhecimento para seus empregados, como apontado no item 4.13 do referido relatório, conforme item 1.9 e subitens do acórdão citado;

23. Já com relação aos processos que dizem respeito a atos de pessoal, destacam-se as seguintes deliberações à Cobra:

Acórdão 9.738/2011-TCU-1ª Câmara e Acórdão 2.558/2012-TCU-1ª Câmara

1.6. determinar ao Órgão de Pessoal que cadastre novos atos no sistema Sisac, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, e encaminhe-os via Controle Interno, corrigindo as falhas apontadas por esse Tribunal ou preenchendo o campo de "Esclarecimentos do Gestor de Pessoal", detalhando a situação concreta, caso as falhas aqui apontadas sejam confirmadas pelo gestor de pessoal;

1.7. orientar o Órgão de Pessoal no sentido de que o encaminhamento de atos Sisac a este Tribunal

com omissões e inconsistências injustificadas pode ensejar a aplicação de multa ao responsável, nos termos do inciso II, art. 58, da Lei nº 8443, de 1992.

24. Por fim, ressalta-se que não há processos conexos abertos capazes de influenciar o mérito das contas de 2012 dos responsáveis. Apesar de ainda estar aberto o TC 007.618/2012-3, que trata do monitoramento do cumprimento de determinação feita à Cobra Tecnologia S.A. por meio do item 9.6.1. do Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário, e de ter resultado no Acórdão 440/2014-TCU-Plenário, seu item 9.6.1 determinou a realização de audiência de gestores da Cobra pela celebração do Contrato DGCO 189/2011, em 1/11/2011, com a empresa RSI Informática Ltda. Portanto, como o ato pelo qual os gestores serão ouvidos em audiência data de 2011, conclui-se que sua responsabilização, promovida naqueles autos, não irá alterar o mérito destas contas.

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

25. O plano estratégico da UJ elencou como principais objetivos estratégicos traçados para o exercício em referência: gerar resultados operacionais sustentáveis, expandir o faturamento com novos negócios, fortalecer a competência empresarial e resgatar a imagem da UJ (peça 3, p. 14). Para alcançá-los a UJ adotou as seguintes ações estratégicas (peça 3, p. 19):

- a) para alcançar o objetivo de gerar resultados operacionais sustentáveis, foram traçadas as estratégias de rever e normatizar os processos operacionais de maior impacto, buscando ganho de eficiência operacional e melhoria dos controles, mitigando, principalmente, os riscos operacionais e legais; de verticalizar os negócios da Companhia com a incorporação de etapas do processo produtivo, agregando margens, adquirindo maior domínio da tecnologia e reduzindo o poder de barganha de fornecedores; de rever e normatizar a política de governança de TI da Empresa, tomando por base o gerenciamento centralizado e o uso intensivo do Sistema de Gestão Integrado – ERP; de rever contratos de prestação de serviços com clientes e fornecedores visando à melhoria dos resultados operacionais; e de minimizar o impacto das retenções de tributos nos resultados da Companhia;
- b) para o objetivo de aumento do faturamento por meio do desenvolvimento de novos negócios, foram traçadas as estratégias de ampliar a atuação da Companhia por meio de oferta de serviços de suporte aos processos de negócios bancários e de propor soluções de softwares ampliando os negócios com instituições financeiras;
- c) quanto ao objetivo de fortalecer a competência empresarial, buscou-se desenvolver e implementar política de gestão de pessoas com ênfase no gerenciamento do conhecimento, evolução profissional, reconhecimento e retenção do capital humano e acelerar o processo de aquisição de conhecimento através de alianças estratégicas;
- d) no tocante ao objetivo de reposicionamento da imagem da empresa, a UJ procurou adotar novo conceito de posicionamento institucional compatível com as novas estratégias estabelecidas para a Empresa; dinamizar e diversificar os canais de comunicação da Empresa, criando maior interatividade e efetividade no contato com os seus públicos-alvo; e comunicar casos de sucesso em desenvolvimento e sustentação de sistemas e em suporte a processos de negócios para a indústria financeira.

26. Registre-se que a UJ contratou, no exercício de 2012, consultoria especializada com vistas à reformulação da sua estratégia corporativa, revisando, inclusive, os principais modelos empresariais de negócios, de estrutura organizacional e de governança (peça 3, p. 18). Foram implementados, também, ajustes na Missão, Visão e Diretrizes Estratégicas da Companhia. Elaborou-se, ainda, o intitulado ‘Plano de Transformação da Companhia’, com iniciativas agrupadas em três gêneros:

- a) iniciativas de comunicação: compostas por planos de negócios e/ou plano estratégico para os seguintes órgãos: Banco do Brasil; Tribunal de Contas da União (TCU); Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (DEST/MPOG); Ministério da Fazenda; e funcionários da Empresa (público interno);

b) iniciativas de negócio: compreendem a elaboração e implementação de planos de negócios para catorze oportunidades visualizadas como passíveis de absorção em curto prazo;

c) iniciativas de suporte: compõem o rol de ações para as áreas meio da Companhia e envolvem Revisão dos modelos de Governança Corporativa e Gestão de Recursos Humanos (Plano de Carreiras, Cargos e Salários – PCCS; Avaliação de Desempenho; movimentação e ascensão na carreira), administração e implementação de processo de compras, controles internos e novos negócios.

27. Em termos do alcance dos objetivos estratégicos esperados para o exercício em referência, destaca-se crescimento do faturamento em R\$ 132 milhões, 28,5% em relação a 2011, alcançando R\$ 592,870 milhões (peça 3, p. 17 e p. 77).

28. Já o lucro líquido subiu cerca de R\$ 15 milhões, ou seja, cresceu para R\$ 18,1 milhões em 2012, contra R\$ 3,1 milhões em 2011 (peça 3, p. 77). Todavia, apesar da elevação no faturamento da ordem de R\$ 132 milhões, o incremento do lucro líquido foi proporcionado por dois outros fatores: a redução das despesas tributárias (peça 3, p. 17 e 95) proporcionada pela Lei 11.196/2005 (que proporcionou à UJ desoneração fiscal de R\$ 4,1 milhões); e recebimento de restituição de Imposto de Renda pela Receita Federal do Brasil (RFB) no valor de R\$ 33 milhões (peça 3, p. 17 e peça 5, p. 5).

29. Neste ponto, destaca-se que não consta no relatório de gestão do ano de 2011 qualquer informação quanto à desoneração fiscal naquele ano, indicando que ela passou a vigorar para a UJ a partir do ano de 2012. Além disso, a restituição do Imposto de Renda, que foi de R\$ 33 milhões em 2012, havia sido de R\$ 17 milhões em 2011 (TC-041.388/2012-7, peça 3, p. 65).

30. Dessa forma, apesar de ter aumentado seu faturamento, cerca de 27% do crescimento do lucro líquido da UJ se deu em virtude da desoneração fiscal promovida pela Lei 11.196/2005, que dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica.

V. Avaliação dos indicadores

31. A UJ elencou dezenove indicadores para medir a efetividade da gestão em 2012 (peça 3, p. 21-22), dos quais se destacam:

a) margem bruta: relação entre o item Lucro Bruto e a rubrica Receita Operacional Líquida (ROL) no relatório contábil “Demonstração do Resultado do Exercício”;

b) margem ebitda: relação entre o valor do Ebitda e a rubrica ROL. O Ebitda equivale ao LAJIDA, ou seja: lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização;

c) margem líquida: relação entre o item Lucro Líquido e a rubrica Receita Operacional Líquida no relatório contábil “Demonstração do Resultado do Exercício”;

d) despesas com vendas e administrativas / ROL: relação entre as despesas administrativas e com vendas, desconsiderando eventos extraordinários, e a rubrica Receita Operacional Líquida;

e) retorno sobre o patrimônio líquido (PL): relação entre a rubrica Resultado Líquido do Exercício antes das participações sobre o lucro e a média anual dos saldos mensais do Patrimônio Líquido, exceto Resultado Acumulado, ou do Capital Social, o que for maior;

f) estrutura de capital: relação entre o capital obtido através de recursos de terceiros (empréstimo e financiamento), considerando o endividamento oneroso e o Patrimônio Líquido da Companhia;

g) produtividade: relação entre a rubrica Receita Operacional Bruta (ROB) e a lotação de colaboradores, considerando o quadro efetivo e a mão de obra fornecida por prestadores de serviços;

h) ROB: valor da rubrica Receita Operacional Bruta no relatório contábil “Demonstração do Resultado do Exercício”;

i) lotação quadro próprio / lotação quadro próprio e lotação de pessoal de prestadores de serviços: relação entre quantidade existente de colaboradores do quadro próprio e a lotação da

Empresa com pessoal do quadro próprio somada à mão de obra fornecida por prestadores de serviços, desconsiderando-se o cargo de operador;

j) cumprimento de recomendações de Audit, Coaud e órgãos de controle: relação percentual entre as recomendações atendidas e o total de recomendações emitidas;

k) cumprimento das Ações do Plano Diretor 2012: relação percentual entre as ações cumpridas e o total de ações traçadas no Plano Diretor.

32. Comparando o resultado do exercício em questão (peça 3, p. 23) com o anterior (TC 041.388/2012-7, peça 3, p. 15), observa-se:

a) melhora dos indicadores financeiros (manutenção da margem bruta em 13,5%; crescimento da Margem Ebitda de 2,0% para 4,0%; crescimento da margem líquida de 0,8% para 3,5%; redução da razão entre despesas com vendas e Administrativas e ROL de 8,7% para 8,2%; e incremento do retorno sobre o PL de 2,9% para 13,7%);

b) melhora no indicador de terceirização (razão entre Lotação quadro próprio e Lotação quadro próprio e lotação de pessoal de prestadores de serviços de 72,3% para 86,2%);

c) elevação da produtividade dos seus colaboradores (razão entre ROB e colaboradores aumentou de 11.210,2 para 13.011);

d) aumento no cumprimento de recomendações da Audit, Coaud e órgãos de controle no prazo (aumentou de 93,1% para 97,7%); e

e) queda no cumprimento das Ações do Plano Diretor do ano corrente no prazo (de 87,5% para 60,0%).

33. Quanto à qualidade dos indicadores, a CGU considerou que os indicadores da Cobra são úteis, mensuráveis, confiáveis e refletem a expressão dos produtos essenciais da área de negócio da Cobra (peça 5, p. 5-9).

34. Observou-se, ante o exposto, melhoria nos principais indicadores da gestão, de forma que não se fazem necessários outros encaminhamentos em relação a eles.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

35. Em termos de estrutura de governança, a UJ noticiou que sua gestão de riscos é realizada por meio de três camadas (peça 3, p. 24-25), conforme sua Política de Gestão de Riscos, aprovada em 2010 (peça 3, p. 100).

36. A primeira camada é composta pelos próprios gestores de cada área que atuam de maneira associada à Gerência de Controles Internos (GCI) e ao Comitê de Riscos (Coris), que os apoiam na identificação, análise e tratamento dos riscos.

37. A segunda atua na verificação dos principais controles internos, por meio da GCI e do Coris, e, ainda, na avaliação da conformidade dos processos com as leis e regulamentos internos e externos, na avaliação e certificação dos controles internos estabelecidos pelos diversos gestores dos processos na primeira camada de controle, na validação das metodologias de riscos, no acompanhamento das ações mitigadoras de riscos e recomendações de melhoria de controles internos, no acompanhamento das recomendações e demandas dos órgãos externos de controle.

38. Na terceira camada (peça 3, p. 25), há, além do Conselho de Administração (Conad) e do Conselho Fiscal, obrigatórios por lei, a Auditoria Interna (Audit) e quatro comitês de assessoramento ao Conad: Comitê de Auditoria, Controle e Finanças (Coaud), Comitê de Estratégia e Negócios (Coest) e o recente Comitê de Tecnologia da Informação. Registre-se o adequado posicionamento da unidade de auditoria interna no organograma da organização (peça 3, p. 14), contribuindo para ampliar seu grau de independência e isenção.

39. Destaca-se a aprovação, em setembro de 2012, de estratégia de atuação mais ampla da

Gerência de Controles Internos, focando esforços no mapeamento dos riscos dos principais processos da Companhia, monitoramento dos principais controles e no acompanhamento das recomendações dos Órgãos de Controle Externo (peça 3, p. 100).

40. Assim, para esta avaliação, todas as áreas da UJ foram acionadas e assessoradas pela Gerência de Controles Internos (GCI) visando ao mapeamento dos seus riscos operacionais utilizando metodologia específica (definida na Norma Interna 905 – Gestão de Riscos Operacionais). Neste processo, a partir da construção e aprovação das matrizes de riscos e controles são definidas ações específicas de contorno para procurar mitigar os riscos (peça 3, p. 100).

41. Em termos de funcionamento do sistema de controles internos, ganha relevo a resposta da Cobra ao questionário “Avaliação do Sistema de Controles Internos”, contida na peça 3, p. 99-100. Por meio da autoavaliação, a UJ noticiou que, das trinta respostas, seis foram “parcialmente válido”, sendo todas as demais respondidas como “totalmente válido”, de forma a representar que a Cobra se autoavalia como tendo um sistema de controle interno de boa maturidade.

42. Em contraposição a essa autoavaliação, destaca-se a constatação da CGU de fragilidades em três dos cinco elementos do sistema de controle (peça 5, p. 37), especificamente para o tema Tecnologia da Informação (TI), a saber: ambiente de controle (devido à ausência de regulamento específico para contratação de produtos e serviços de TI baseados na IN 4/2010); procedimento de controle (devido à constatação de falhas no monitoramento das ações do PDTI) e informação/comunicação (devido a falhas na divulgação do Peti e PDTI e à ausência de suas publicações em área de fácil acesso pelos colaboradores). Em termos gerais, destaca-se a boa maturidade em gestão de riscos da UJ, conforme verificado no Levantamento de maturidade de Gestão de Riscos, aprovado por meio do Acórdão 2.467/2013-TCU-Plenário.

43. Com relação ao normativo que rege as compras de TI, a Cobra encaminhou, em resposta à diligência (peça 12, p. 2, alínea ‘k’), cópia da Norma Interna NI 408, (peça 16, p. 1-77) que estabelece o procedimento de compras da UJ para todos os tipos de objeto.

44. Analisando a norma em epígrafe, constataram-se apenas duas disposições específicas para a área de tecnologia da informação.

45. A primeira, ao definir o tipo de licitação técnica e preço (peça 16, p. 9):

4.9.2.2.1. Para contratação de bens e serviços de informática e automação, deve ser consultado o Decreto 7.174, de 12/05/2010 e Instrução Normativa nº04/2010 da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação.

46. A segunda, consiste na estipulação da obrigatoriedade de elaboração de projeto básico para contratações de TI, contendo “toda a especificação do objeto e requisitos dispostos na legislação vigente” (peça 16, p. 67-68), conforme destacado na peça 3, p. 60.

47. Assim, considerando a materialidade das contratações de TI, as especificidades dessas contratações e sua criticidade para as organizações, em especial se for considerada a finalidade da UJ, torna-se necessário que, além da norma interna em questão, a UJ defina processo de trabalho específico para as contratações de TI, com base no processo definido pela IN 4/2010-SLTI/MP, de modo que uma recomendação será proposta nesse sentido.

48. Ademais, considerando que bens e serviços de TI, via de regra, devem ser licitados por meio de pregão eletrônico, utilizando-se o tipo menor-preço, e não por meio de técnica e preço, conclui-se necessário recomendar à UJ que adequue sua Norma Interna NI 408, de modo a tornar explícita a regra de que tecnologia da informação é bem comum para fins do uso do pregão eletrônico, conforme a jurisprudência pacífica desta Corte (a exemplo do item 9.2 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário) e a legislação (IN 4/2010-SLTI/MP, art. 20, parágrafo único).

VII. Avaliação da execução orçamentária e financeira

49. O relatório de gestão (peça 3, p. 31) evidenciou a execução da despesa corrente na ordem de 93% o que, representa queda pouco relevante em comparação com o exercício de 2011, no qual a execução foi de 95% (TC 041.388/2012-7, peça 3, p. 14), mas mantendo-se em patamar aceitável.

50. O grupo de natureza da despesa mais representativo, em termos de custeio, consiste na rubrica “Serviços de Terceiros”, que respondeu por 46% do total realizado de despesas correntes (peça 3, p. 31), superior inclusive ao gasto com “Pessoal e Encargos Sociais”, da ordem de 20%. Considera-se que este elevado percentual é reflexo do problema de terceirização de pessoal que passa a UJ, relacionado, por sua vez, ao alto grau de dependência da UJ em relação a terceirizados e à intensa utilização de terceirização na sua atividade-fim, avaliada em maiores detalhes na seção X.

VIII. Inexigibilidade de licitação

51. Conforme já ressaltado no item 8 desta instrução, a execução das despesas por meio de inexigibilidade de licitações atingiu o nível de 77,6% do total de contratações da UJ em 2012, o que representou aumento de 154% do total gasto via inexigibilidade no exercício anterior. O restante do orçamento de contratações foi executado por meio de dispensa de licitação (10%) e licitações (13%):

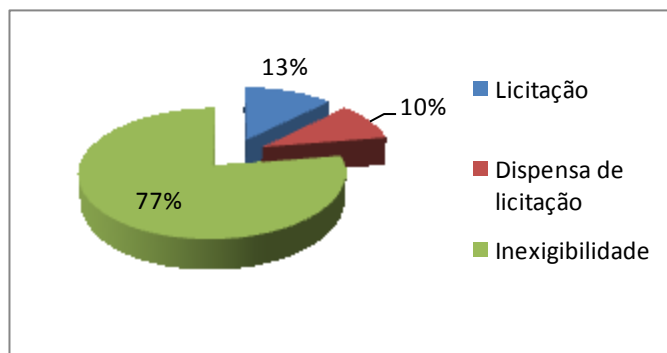


Figura 1: Valores gastos por meio de contratos administrativos em 2012.

52. Em termos de modalidade licitatória, o Pregão foi responsável por 93,7% do volume total licitado (peça 3, p. 31).

53. Com vistas a avaliar a legitimidade das inexigibilidades realizadas, selecionaram-se três dessas contratações para constituírem objeto de análise mais detida. Dois desses três contratos foram escolhidos em virtude da alta materialidade (R\$ 28 milhões e R\$ 56 milhões, respectivamente Contratos DGCO 230/2011, com a empresa Perto S.A. Periféricos para Automação, e DGCO 231/2011 com a empresa Procomp Indústria Eletrônica Ltda.). O terceiro, apesar de não ter sido celebrado no ano de 2012, teve sua vigência prorrogada durante o exercício e consiste no contrato que suporta a terceirização de atividade fim da UJ (Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda.).

54. Assim, em resposta à diligência (peça 12, p. 1, alíneas ‘a’ e ‘b’), a UJ encaminhou os documentos constantes das peças 19 a 30 destes autos. Em síntese, os três ajustes podem ser descritos da seguinte forma:

a) Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda. (Contrato Cobra 198/2010), ao custo anual de R\$ 50.686.334,10 (peça 23, p. 55), resultante de inexigibilidade de licitação, cujo objeto consiste na prestação de serviços de “microfilmagem, escaneamento, digitalização, gerenciamento e organização de arquivos, manipulação, tratamento de documentos em geral”, além de “assistência técnica em equipamentos de informática e outras atividades relacionadas em tecnologia da informação, com fornecimento de pessoal” (peça 23, p. 14);

b) Contrato DGCO 230/2011 com a empresa Perto S.A. Periféricos para Automação (Contrato Cobra 195/2011), com valor anual de R\$ 28.000.000,00 (peça 22, p. 32), resultante de

inexigibilidade de licitação, cujo objeto consiste na “prestação de serviços de assistência técnica em terminais de autoatendimento e fornecimento de partes e peças”;

c) Contrato DGCO 231/2011 com a empresa Procomp Indústria Eletrônica Ltda. (Contrato Cobra 196/2011), com valor de R\$ 56.000.000,00 (peça 26, p. 6), resultante de inexigibilidade de licitação, cujo objeto consiste também na “prestação de serviços de assistência técnica em terminais de autoatendimento e fornecimento de partes e peças”.

55. Cumpre salientar que, embora conste nos referidos ajustes que não foram celebrados no exercício sob análise, todos os três foram parcialmente executados em 2012 e também tiveram sua vigência prorrogada por termos aditivos celebrados em 2012, o que justifica esta análise. Além disso, os extratos dos Contratos DGCO 230 e 231/2011 foram publicados no exercício de 2012, mais especificamente no DOU de 27/1/2012 (peça 26, p. 6). Ademais, como será relatado na próxima seção, há indícios de que estes dois últimos foram assinados com data retroativa, de modo que é possível que tenham sido assinados no ano de 2012.

56. Quanto ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., assinado em 3/1/2011 (peça 23, p. 32), destaca-se que a inexigibilidade foi fundamentada, por parte do assessor jurídico, no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993 (fornecedor exclusivo) combinado com o item 9.6.10 do Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário (peça 23, p. 8) e, por parte do requisitante, apenas no “óbice intransponível à concorrência” (peça 23, p. 7, item 5.1), pelos seguintes motivos (peça 23, p. 4-5, item 4.5):

- a) a realização de procedimento licitatório “geraria dificuldades para recontração dos atuais executantes dos processos”;
- b) a “dificuldade de obtenção, no mercado, de profissionais qualificados e disponíveis”;
- c) a eventual contratação de fornecedor sem qualidade afetaria os níveis de serviço acordados com os clientes da UJ;
- d) o custo da contratação de outro fornecedor seria alto em virtude do curto período de execução do contrato (tendo em vista a necessidade de se substituir os terceirizados);
- e) os serviços são críticos para a operação e imagem da UJ; e
- f) preocupação com a interpretação que os órgãos de controle poderiam ter sobre a promoção de processos licitatórios para contratação de serviços com alocação de mão de obra intensiva, tendo em vista o cronograma estipulado por esses órgãos para a substituição dos terceirizados.

57. Na mesma Nota Técnica que elencou todos estes motivos, há um parecer da consultoria jurídica (peça 23, p. 7, seção 6), em que o então assessor jurídico, Sr. Olivino Ludivichak, acrescenta que a eventual não recontração das empresas que já prestavam serviços à UJ, inclusive a BS Services, resultaria em “uma iniciativa antieconômica com dispêndio de importâncias expressivas para quitação de obrigações contratualmente ajustadas com as atuais empresas prestadoras, como aviso prévio indenizado (...)”. Tal conclusão, desprovida de qualquer demonstração objetiva da alegada antieconomicidade, de realização de pesquisa de preços de mercado para se demonstrar os preços potencialmente obtidos mediante uma licitação, ou sem comprovação de que a UJ efetivamente teria que arcar com as verbas rescisórias dos terceirizados da BS Service, não mereceria ser acolhida de forma abstrata.

58. Já na prorrogação da vigência desse contrato, celebrada em 3/1/2012 (peça 23, p. 57), a UJ motivou o ato asseverando que tomou providências para “que os contratos passem a ter como objeto a contratação de prestação de serviços, em substituição aos objetos atuais, que estão sob a modalidade de contratação de mão de obra” (peça 23, p. 68, item 4.1), sendo que já teria iniciado “a confecção do objeto para a abertura do processo de licitação para contratação de serviços terceirizados, na modalidade de prestação de serviço” (peça 23, p. 68, item 4.3).

59. A UJ concluiu a fundamentação da prorrogação afirmando ser necessária (peça 23, p. 68,

item 4.7) para realizar o procedimento licitatório “dentro dos prazos legais exigidos e de forma adequada, sem prejuízo para a continuidade da referida prestação dos serviços, uma vez que o **tempo disponível para o processo licitatório** para esse próximo período é **exíguo**” (grifou-se).

60. Na mesma motivação, constante da Nota Técnica 2011/282-Didoc (peça 24, p. 5-8), a UJ informou, ainda, que os serviços de microfilmagem e duplicação de microfimes, suportados pelo contrato com a BS Services, são “atividades fundamentais para as relações comerciais do Banco do Brasil com seus clientes” e que são serviços “diários” e realizados, inclusive, aos “finais de semana e feriados” (peça 23, p. 67, itens 3.3 a 3.4), de modo que estaria buscando evitar “problemas de continuidade” nos serviços (peça 23, p. 68, item 4.4).

61. Já a Consultoria Jurídica, no Parecer Cojur/Contratos 766/2011 (peça 23, p. 69-72 e peça 24, p. 1-4), de 24/10/2011, acrescentou ainda que a UJ estava pleiteando, junto ao Dest, a exclusão do cargo “Operador” do seu plano de cargos e salários (PCS) e que o contrato em tela previa o fornecimento de “operadores” à UJ (peça 23, p. 71), de forma que a UJ estaria “impossibilitada de tomar qualquer decisão no sentido de implantar ou não concurso público para a substituição de seus terceirizados”, já que a decisão quanto à exclusão seria do Dest.

62. O que se percebe, portanto, ao cotejar a motivação para a realização da inexigibilidade (item 56 desta instrução) com a fundamentação do termo aditivo para prorrogação da vigência (itens 57 a 60), é uma efetiva contradição dos motivos.

63. Inicialmente, alegou-se a inviabilidade de licitação pela necessidade (ainda que questionável) de se manter as mesmas pessoas terceirizadas na execução das atividades. Já na seqüência, afirmou-se que a prorrogação do contrato via inexigibilidade seria em virtude da falta de prazo para realização da licitação, já que a migração para o modelo de prestação de serviços demandaria ajustes por parte da UJ.

64. Afirmou-se inicialmente, também, que, tendo em vista a previsão de substituição de pessoal terceirizado por quadro próprio, não seria economicamente viável licitar um serviço que logo depois seria internalizado pela UJ, sendo que, para a prorrogação, alegou-se que não se realizaria um concurso, tendo em vista a possibilidade de exclusão do cargo de operador do PCS da UJ, o que indica que a terceirização não seria temporária, mas permanente.

65. Além disso, não há como se falar em falta de prazo para realização de licitação, uma vez que a BS Services já prestava serviços à UJ há cerca de sete anos, os quais são considerados tempo bastante razoável para planejamento do necessário certame licitatório e até para a implantação de mecanismos de gestão do conhecimento, em especial relacionado a sua atividade fim, que minimizariam a dependência dos atuais prestadores de serviços. Ademais, os motivos citados na referida nota técnica não são hábeis para justificar a realização da inexigibilidade em tela.

66. Além disso, considerando que o serviço prestado pela BS Services insere-se na atividade-fim da UJ e o disposto na Súmula 331 do TST, não se considera juridicamente viável a manutenção da terceirização desse serviço, mesmo com eventual exclusão do cargo de operador, visto que ainda é regra em nosso ordenamento jurídico a não terceirização da atividade-fim, à exceção dos casos da Lei 6.019/1974. Nesse sentido, considera-se que tal conclusão poderia ser facilmente obtida pela Cojur da UJ. Ademais, propor-se-á dar ciência à UJ de que a mera exclusão do cargo de operador do seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) não tem o condão de suprir a ilegalidade resultante da terceirização de atividade fim.

67. Ante a exposição de motivos realizada pela área administrativa da UJ para a prorrogação da vigência, a Consultoria Jurídica efetuou o enquadramento legal da prorrogação da inexigibilidade no item 9.6.10 do Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário (peça 24, p. 4) – contratação destinada à atividade-fim em que a realização do certame licitatório constitua óbice intransponível à sua atividade negocial –, isto é, com fulcro no art. 173, § 1º, inciso III, da Magna Carta.

68. De acordo com o disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, em regra, é obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, daqueles fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes do sistema de registro de preços.

69. A jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário e 3.667/2009-2ª Câmara, é pacífica no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade.

70. Além disso, ainda em observância à jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdãos, 1.467/2004-1ª Câmara, 2.901/2007-1ª Câmara, 3.078/2009-1ª Câmara, 5.154/2009-2ª Câmara, 3.695/2009-1ª Câmara, 1.084/2009-1ª Câmara, 429/2010-2ª Câmara e 3.351/2011-2ª Câmara), a prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua só deve ser efetuada quando restar demonstrado que tal opção assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão.

71. Entretanto, tanto na celebração do contrato decorrente da inexigibilidade, quanto na prorrogação da sua vigência, não foi realizada a necessária pesquisa de mercado, o que não pode ser admitido, nos termos do art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993 e do item 9.10.4 do Acórdão 3.351/2011-TCU-2ª Câmara, entre outros julgados.

72. Dessa forma, a ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal, indo de encontro às normas vigentes e à jurisprudência desta Corte, razão pela qual deve-se promover a responsabilização dos gestores envolvidos.

73. Assim, considerando que trata-se da contratação de serviço que via de regra é plenamente licitável, que o alegado óbice intransponível à atividade negocial consistiu em situação resultante de falta de planejamento por parte dos gestores da UJ, a contradição entre os motivos alegados para justificar a inexigibilidade inicial com aqueles arrolados para a celebração do termo aditivo e a ausência de pesquisa de preços para a prorrogação da vigência do Contrato DGCO 190/2010, propõe-se a realização de audiência dos gestores que conduziram a prorrogação da vigência do Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., realizada em 3/1/2012, a saber:

a) Sr. Sérgio Luiz Fornara, CPF 231.706.620-15, então Gerente Executivo GDI, por ter proposto a celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem ter justificado previamente os preços e mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições;

b) Sr. Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, então Gerente Executivo GCI, por ter atestado a conformidade do processo de celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços;

c) Sr. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, então Gerente Executivo GAM, por ter aprovado a celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços e mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições;

d) Sr. Annibal Vargas Conforto Filho, CPF 426.051.480-68, então Diretor da Didoc, por ter aprovado a celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços e mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições;

74. Para a promoção das audiências supra, faz-se necessária a inclusão dos Srs. Cláudio Henrique da Silva, Sérgio Luiz Fornara e Marcos Alberto Joaquim no rol de responsáveis, na forma do art. 8º, § 6º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, tendo em vista que o ato caracteriza prática de ato ilegal com infração à norma, na forma do art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992.

75. Portanto, considerando-se que, dos responsáveis listados acima, apenas o Sr. Annibal Vargas Conforto Filho, então Diretor da Didoc (peça 24, p. 8), consta do rol de responsáveis encaminhados pela UJ (em conformidade com o art. 10 da IN TCU 63/2010), mas houve por parte de outros gestores a prática da conduta a que se refere o art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, propor-se-á a inclusão no rol de responsáveis dos Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, Sérgio Luiz Fornara, CPF 231.706.620-15, e Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, com espeque no art. 8º, § 6º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010.

76. As principais causas para a irregularidade são:

- a) falhas nos controles internos relativos à celebração de inexigibilidades, visto que tanto a inexigibilidade inicial quanto sua prorrogação foram baseadas em circunstâncias que não justificariam tal forma de contratação, sendo, portanto, ilegítimas;
- b) ausência/falha no processo de gestão das contratações, o qual poderia ter garantido o início do processo de planejamento de nova contratação, para substituir o Contrato DGCO 190/2010, tempestivamente ao ponto de a UJ prescindir da prorrogação inquinada;
- c) ausência/falha nos mecanismos e estruturas de gestão do conhecimento, os quais poderiam minimizar o alto grau de dependência em relação a funcionários da BS Services.

77. Nesse sentido, destaca-se a responsabilidade da alta administração da UJ por implantar processos para garantir o adequado e tempestivo planejamento das suas contratações e de controles capazes de minimizar os riscos de celebração de inexigibilidades ilegítimas.

78. Analisando ainda mais a contratação, observa-se que, no Parecer Cojur/Contratos 766/2011 (peça 24, p. 2), especificou-se que tratava-se de “inexigibilidade de licitação *extra legis*”, por se tratar de “contratação comprovadamente relativa à atividades fim da Companhia” (peça 24, p. 2).

79. Tal hipótese, que trata do óbice intransponível à atividade negocial da UJ, foi analisada por este Tribunal em sede de consulta acerca da dispensa de licitação por sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, quando da contratação de bens e serviços ligados à sua atividade fim, tendo o TCU esclarecido que (Acórdão 1.390/2004-Plenário):

enquanto não for editado o estatuto a que se refere o art. 173, § 1º, da Constituição Federal, as empresas públicas, as **sociedades de economia mista** e suas subsidiárias **que explorem atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços **devem observar os ditames da Lei nº 8.666/1993** e de seus regulamentos próprios, **podendo prescindir da licitação para a contratação de bens e serviços que constituam sua atividade-fim, nas hipóteses em que o referido Diploma Legal constitua óbice intransponível à sua atividade negocial**, sem olvidarem, contudo, da **observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública**, bem como daqueles insertos no referido Estatuto Licitatório.

80. Por outro lado, a exemplo do voto condutor do Acórdão 403/2004-TCU-Plenário, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que, não havendo óbice intransponível à atividade negocial de empresa que atua em mercado onde exista concorrência, mesmo nas áreas fim, as sociedades de economia mista e as empresas públicas estão obrigadas a realizar o devido procedimento licitatório.

81. Fora desta hipótese a que se refere o art. 173, § 1º, da Constituição Federal, em especial para os serviços de Tecnologia da Informação (TI), a jurisprudência do TCU é clara no sentido de que, havendo viabilidade de competição, a inexigibilidade é indevida, como por exemplo no item 9.7.11 do

Acórdão 550/2004-TCU-Plenário.

82. Nesse sentido, ganha relevo o fato de os gestores terem alegado que o óbice intransponível à atividade negocial, único fundamento jurídico da prorrogação da inexigibilidade, consistiu na falta de tempo hábil para realização de licitação (peça 23, p. 68, item 4.7). Ora, a empresa BS Services já prestava os serviços objeto do termo aditivo desde o ano de 2005 (por meio do Contrato 13/2005 – peça 23, p. 1, item 3.2), além do que no ano de 2011 fora celebrado novo contrato com a mesma empresa acerca do mesmo objeto, de onde se pode concluir que a falta de tempo hábil resultou, na verdade, de falta de planejamento por parte desses gestores.

83. Nas inexigibilidades realizadas com base no óbice intransponível à atividade negocial (Constituição Federal, art. 173, § 1º c/c item 9.6.10 do Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário), a UJ não pode deixar de demonstrar a economicidade da contratação por meio de pesquisa de preços, até mesmo com vistas a assegurar a observância ao princípio da economicidade e, por sua vez, do referido comando constitucional. Quanto à forma como é feita a pesquisa de preço, cabe acrescentar que, no voto condutor do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, orienta-se a adoção de uma ‘cesta de preços aceitáveis’, ou seja, um conjunto de preços oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de registro de preços, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

84. Nessa direção, observam-se recentes contratações por parte da UJ decorrentes de inexigibilidade de licitação com base no óbice intransponível à atividade negocial, como a contratação, em 11/11/2013, da empresa GVT para prestação de serviço de conectividade em IP dedicado para acesso à rede internet mundial, o qual, *a priori*, poderia ser licitado por ela. Assim, considerando o percentual de inexigibilidade em 2012 da ordem de 77,6%, faz-se mister determinar à UJ que implante controles no seu processo de compras capazes de minimizar a utilização indevida da justificativa de óbice intransponível para realização de inexigibilidades.

85. Portanto, será proposta determinação para que a UJ abstenha-se de celebrar contratos decorrentes de inexigibilidades fora das hipóteses elencadas nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993, sem a realização de pesquisas de preços de mercado, na forma de uma cesta de preços aceitável (voto condutor do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário), capazes de demonstrar a observância da economicidade da contratação direta.

86. Será proposta, também, determinação para que a UJ conscientize todos seus colaboradores de que a regra é a celebração de contratos administrativos após procedimento licitatório (CF, art. 37, inciso XXI), sendo situação excepcional a contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, de modo que a proposição ou a aprovação de contratações por meio de inexigibilidades fora das hipóteses admitidas na legislação e sem a demonstração objetiva da sua economicidade, poderá acarretar a responsabilização do agente perante o TCU.

87. Ainda quanto à inexigibilidade de 3/1/2011, que deu origem ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., cumpre salientar que fora justificada por meio da Nota Técnica 2010/115-Dicon (peça 23, p. 1-9), a qual serviu também para motivar inexigibilidades de contratações com as empresas FixTI e AC, as quais dariam sequência aos Contratos 00608/2004 e 00369/2004, que se encontravam impossibilitados de serem prorrogados em virtude da limitação legal para prorrogação (Lei 8.666/1993, art. 57, inciso II).

88. Todos estes contratos tinham modelo baseado em uso intensivo de mão de obra, mediante fornecimento de trabalhadores, inclusive sem exigência de níveis mínimos de serviço compatíveis com os garantidos pela UJ aos seus clientes (peça 23, p. 1). Conforme narrado na própria NT, mesmo ciente

da necessidade de substituir a mão de obra terceirizada em situação de ilegalidade (Acórdãos 1.705/2007 e 2.132/2010, ambos do Plenário do TCU) e tendo realizado concurso público, a UJ não contemplou no concurso realizado as funções de “operadores e auxiliares de operação”, com demanda estimada “de aproximadamente dois mil operadores e cem auxiliares” (peça 23, p. 2).

89. Segundo consta da mesma NT, era prevista a realização de novo concurso público, o qual possibilitaria substituir todos os terceirizados até agosto de 2011 (peça 23, p. 7). Todavia, é fato que fora celebrado um termo aditivo em 3/1/2012 para prorrogar a vigência do contrato com a BS Services por mais doze meses (peça 23, p. 57), no valor de R\$ 25.431.684,00 (peça 23, p. 59).

90. Nesse sentido, ao monitorar o cumprimento das deliberações do Acórdão 1705/2007-Plenário, o TCU determinou recentemente à UJ que se abstinhasse de efetuar novos aditivos ao contrato com a empresa BS Services, sob análise, e também aos ajustes com as empresas AC Serviços Corporativos Ltda. e FIX Soluções Ltda. (item 9.2 do Acórdão 440/2014-Plenário).

91. Ainda quanto à inexigibilidade de 3/1/2011 com a BS Services, o enquadramento legal da inexigibilidade de 3/1/2011 foi feito no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993 (fornecedor exclusivo) combinado com o item 9.6.10 do Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário, realizado no bojo da Nota Técnica 2010/115-Dicon (peça 23, p. 8) pelo assessor jurídico, Sr. Olvino Ludvichak. O citado enquadramento legal não guarda qualquer relação com a realidade do objeto do contrato, visto que é serviço amplamente licitado, inclusive mediante o enquadramento como serviço comum para fins de utilização do pregão (e.g., Pregão Eletrônico TJDF 107/2010, Pregão Eletrônico TER-SC 94/2011, Pregão Eletrônico 44/2013-ARP 9/13-Justiça Federal de 1º Grau no Paraná). Ademais, não há sequer nos autos da contratação a alegação de que se trata de fornecedor exclusivo, tampouco o atestado de exclusividade exigido pela parte final do art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993. Entretanto, por estar relacionado a contrato celebrado em período anterior a 2012, sob análise, não se proporá sua responsabilização, em que pese a situação enquadrar-se na situação de erro grosseiro passível de responsabilização segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (e.g., STF, MS 24631 / DF, Tribunal Pleno, Min. Joaquim Barbosa, Dje 09/08/2007).

92. No mesmo parecer constante da Nota Técnica (peça 23, p. 7), o assessor jurídico afirmou que caso a UJ contratasse outros fornecedores, diferentes dos já existentes, tomaria uma “iniciativa antieconômica com dispêndio de importâncias expressivas para quitação das obrigações contratualmente ajustadas com as atuais prestadoras, como aviso prévio indenizado”, concluindo que a contratação não afrontaria “o cronograma de substituição de terceirizados apresentado ao TCU” e ainda homenagearia “os princípios da economicidade e da eficiência administrativa”, uma vez que se tratava de “situação transitória e necessária à continuidade dos negócios da Companhia” (peça 23, p. 7).

93. Asseverou, ainda, que “a descontinuidade na prestação dos serviços poderia resultar em danos incalculáveis e irreparáveis à Companhia e ao tomador final dos serviços” (peça 23, p. 7). Concluiu aduzindo que “a instauração de processo licitatório visando contratar os serviços (...) é claramente contrária aos interesses da Administração Pública” (peça 23, p. 8).

94. Dessa sorte, a inexigibilidade realizada fora aprovada pela Consultoria Jurídica em duas oportunidades, na Nota Técnica 2010/115-Dicon (peça 23, p. 7-8) e no Parecer Cojur 532/2010 (peça 23, p. 13).

95. É fato que a celebração da inexigibilidade que resultou o Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., sem justificativas capazes de sustentar a contratação direta, consiste em irregularidade grave capaz de ensejar a responsabilização dos envolvidos. Todavia, como o referido contrato fora celebrado em 2011, e a presente análise limita-se a fatos de 2012 (em observância ao art. 8º, § 4º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010), a responsabilização dos gestores será feita tendo por objeto a celebração do termo aditivo, celebrado em 3/1/2012, que prorrogou sua vigência por mais doze meses.

96. Sendo assim, no que tange à legalidade do ajuste celebrado, considera-se, sem prejuízos de futuras responsabilizações, suficiente a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 440/2014-TCU-Plenário, no sentido de determinar à UJ que se absteresse de efetuar novos aditivos ao Contrato DGCO 190/2010, celebrado com a empresa BS Services Ltda..

97. Passa-se assim à próxima seção, que analisará a celebração de contratos resultantes de inexigibilidade com data retroativa à data da efetiva assinatura.

IX. Contratos celebrados com data retroativa

98. Passando agora à análise das outras duas inexigibilidades selecionadas (itens 52 e 54 desta instrução), Contratos DGCO 230 e 231/2011, observa-se que ambas foram desencadeadas pela NT 2011/193-Dinfê (peça 29, p. 19-28), de 29/8/2011. Todavia, apesar de os contratos terem sido celebrados em 1º/10/2011 (peça 27, p. 31 e peça 21, p. 18) e de a aprovação interna por parte da Diretoria Executiva ter ocorrido em 20/9/2011 (peça 29, p. 28), há documentos nos autos que indicam que a efetiva assinatura do termo de contrato ocorreu de fato posteriormente à data que consta consignada no contrato.

99. Além disso, destaca-se que a publicação dos respectivos extratos no diário oficial ocorreu somente em 27/1/2012 (peça 26, p. 6), o que, por si só, representa descumprimento do prazo máximo de cinco dias para publicação de inexigibilidades (art. 26, *caput*, e art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993). Nesse sentido destaca-se constatação da Auditoria Interna da UJ em 2012 (peça 3, p. 70, item 1204-03) e recomendação para implementação de rotina para garantir a publicação tempestiva dos extratos.

100. Constatou-se, nos autos do processo dessas contratações, troca de mensagens eletrônicas, na qual empregado da UJ encaminha à empresa Procomp, em 22/11/2011 (peça 28, p. 37), minuta do termo de contrato para ser assinado por ela. Na mesma mensagem eletrônica são solicitadas as certidões negativas de débitos tributários e previdenciários (peça 28, p. 37), sendo que em outra mensagem da mesma data é solicitada a designação de preposto da contratada (peça 28, p. 38). Ora, até mesmo as CND foram solicitadas intempestivamente, de onde se pode concluir que o contrato foi celebrado com data retroativa.

101. Fato similar ocorreu com o Contrato DGCO 230/2011 celebrado com a empresa Perto S.A. Periféricos para Automação, já que o termo de contrato para assinatura fora enviado via mensagem eletrônica de 23/11/2011 (peça 20, p. 14).

102. Na verdade, considerando o teor do item 3.10.2.1 da NI 700 (peça 31, p. 10), que dispõe que os instrumentos contratuais da UJ são primeiramente assinados pelos fornecedores, após envio do arquivo eletrônico contendo o termo do contrato, a assinatura por parte dos gestores da UJ foi posterior a 22/11/2011 (data do envio do arquivo).

103. Observa-se, também, da análise da conformidade do processo, que a Consultoria Jurídica da Cobra havia se pronunciado sobre a contratação por intermédio do Parecer 776/2011 (peça 29, p. 12-16), de 26/10/2011, e do Parecer 823/2011, de 17/11/2011 (peça 29, p. 3-5), ou seja, ambos posteriores à data que consta como sendo de celebração do contrato. Mesmo já tendo se manifestado, em 18/8/2011 (peça 29, p. 17-18), sobre esta contratação, mais especificamente acerca da desnecessidade de realização de pesquisa de mercado na contratação por inexigibilidade por exclusividade dos fornecedores, há dois pareceres da Consultoria Jurídica posteriores à data que consta como sendo de celebração do contrato, as quais, ainda que complementares, não atendem ao propósito das análises jurídicas das contratações, eminentemente prévias.

104. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que, a não ser em casos excepcionais, a exemplo de situações emergenciais ou mesmo quando se examinam direitos a serem avaliados pela administração que demanda período de tempo significativo, como no caso de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato, são injustificáveis a realização de serviços e o fornecimento de bens sem

cobertura contratual, bem como conferir aos contratos efeitos financeiros retroativos (e.g., Acórdão 282/2008-TCU-Plenário).

105. Como ressaltado no voto condutor do referido acórdão, não se trata de simples formalidade, eis que a formalização dos contratos no âmbito do poder público, pela administração direta ou indireta, assegura a publicidade do ato, e vias de consequência, a transparência e a lisura do negócio.

106. Ademais, conforme assentado no Acórdão 2.840/2011-TCU-Plenário, a formalização dos contratos administrativos é indispensável, pois visa assegurar, dentre outras coisas, o exercício da fiscalização sobre o cumprimento dos dispositivos legais. A adoção de tal providência em momento posterior em nada muda a ilegalidade cometida, constituindo-se, com relação aos pagamentos realizados à empresa prestadora de serviços nesse período, despesas sem cobertura contratual, a serem sopesadas no julgamento das contas do responsável.

107. Portanto, não obstante ser incerta a data da efetiva assinatura do termo de contrato, conclui-se que ela ocorreu em data posterior a, pelo menos, 22/11/2011 (data da troca de mensagens eletrônicas). Ou seja, não havia contrato formal neste período, em afronta ao disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Além disso, verifica-se o processamento administrativo e a análise de minuta de contrato por parte da Cojur realizadas sem qualquer menção a este descompasso temporal. Por este motivo, propor-se-á a audiência dos seguintes responsáveis:

- a) Sr. Luiz Cláudio Moraes, CPF 024.878.528-10, então Diretor de Administração e Finanças, por ter assinado o termo do Contrato Cobra 196/2011 (Contrato DGCO 231/2011) e o termo de Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com data retroativa à efetiva assinatura (peça 27, p. 31 e peça 21, p. 18);
- b) Sr. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, então Gerente Executivo GAM, por ter assinado o termo do Contrato Cobra 196/2011 (Contrato DGCO 231/2011) e o termo de Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com data retroativa à efetiva assinatura (peça 27, p. 31 e peça 21, p. 18);
- c) Sr. Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, à época Gerente-Executivo Financeiro, por ter assinado o termo do Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com data retroativa à efetiva assinatura (peça 21, p. 18).

108. Para a promoção da audiência supra faz-se necessária a inclusão dos Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, e Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, no rol de responsáveis, na forma do art. 8º, § 6º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, tendo em vista que o ato caracteriza prática ilegal com infração à norma, na forma do art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992.

109. Portanto, considerando-se que apenas o Sr. Luiz Cláudio Moraes, então Diretor de Administração e Finanças, consta do rol de responsáveis desta conta (em conformidade com o art. 10 da IN TCU 63/2010), mas que houve a prática da conduta a que se refere o art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, propor-se-á a inclusão no rol de responsáveis dos Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, e Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, com espeque no art. 8º, § 6º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010.

110. Ainda em relação à regularidade do processo, observa-se que a última manifestação da Cojur da UJ acerca das contratações em tela data de 21/11/2011, na qual o Sr. Olivino Ludvichak, enquanto gerente da Cojur, aprova a minuta contratual analisada (peça 29, p. 3). Examinando a Norma Interna (NI) 700, que estabelece o processo de elaboração, análise jurídica, tramitação para assinaturas e guarda de instrumentos contratuais (peça 31), elaborada pelo próprio Sr. Olivino Ludvichak (peça 31, p. 1), resta claro que as etapas de "análise jurídica" do termo de contrato (segunda etapa do item 3.3.3 – peça 31, p. 2), de "parecer da consultoria jurídica" (quinta etapa) e de "verificação da conformidade" (sexta etapa) devem ser todas anteriores à etapa de "tramitação para coleta de

assinaturas” (peça 31, p. 2, item 3.3.3).

111. No mesmo documento, ressalta-se que a “consultoria jurídica fará **prévio** exame do texto e da relação de documentos encaminhados” (peça 31, p. 4, item 3.5.3). Há ainda o prazo máximo para análise da minuta de contrato, a depender da prioridade de atendimento, variando entre cinco e vinte dias úteis (peça 31, p. 4, item 3.5.5).

112. Além disso, destaca-se novamente a falta de planejamento operacional de compras da UJ, já detectada na análise da prorrogação do contrato com a BS Services, como uma das possíveis causas da irregularidade observada. Os principais efeitos consistem no prejuízo à publicidade e na realização de pagamentos financeiros sem cobertura contratual, durante o período de 1º/10/2011 a, pelo menos, 22/11/2011.

113. Destaca-se, também, no parecer jurídico de 17/11/2011, a Consultoria Jurídica da UJ ter ressaltado (peça 29, p. 3) a “exclusividade [da Procomp] para prestação de serviços técnicos especializados em equipamentos de informática e outras avenças”.

114. Ambas as contratações ocorreram por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, ou seja, tendo por base a exclusividade de fornecimento. Compulsando os autos do processo administrativo, observou-se a existência de atestado de exclusividade (peça 29, p. 9-11), que informa que a Procomp “**comercializa** com exclusividade no País, sistemas Diebold Procomp de automação bancária (...)” (grifou-se). Consta ainda, do referido atestado, que não há, no Brasil, “empresa credenciada ou autorizada pela Procomp para prestar serviços de integração, manutenção e suporte técnico aos sistemas de automação bancária (...)”.

115. Ora, não se trata de inexigibilidade para fornecimento dos sistemas de automação bancária, mas sim de “serviços de manutenção/assistência técnica de terminais de autoatendimento” já fornecidos anteriormente, conforme se depreende do objeto do contrato (peça 26, p. 28 e peça 20, p. 21). Sendo assim, o atestado constante do processo de contratação, apesar de necessário, não é suficiente para justificar a inexigibilidade sob análise, uma vez que não consta, dos autos da contratação, comprovação de que somente empresas credenciadas/autorizadas pela fabricante poderiam dar manutenção nos equipamentos.

116. Ademais, não restou claro se a necessidade de se contratar a própria fabricante se daria por uma falta de competência técnica de outras empresas para lidar com a tecnologia daquelas fabricantes ou por uma exigência comercial delas, para fins de garantia, tampouco qual o período ou sanções decorrentes da perda da garantia, se houver. Além disso, não se considera ser fato notório, que prescindida de comprovação, a necessidade de se contratar o próprio fabricante, ao ponto de dispensar motivação por parte dos gestores que efetuaram a inexigibilidade decorrente de exclusividade.

117. Dessa sorte, considerando os indícios de celebração dos Contratos DGCO 230 e 231/2011 com data retroativa ao seu efetivo processamento administrativo e assinatura, os pareceres da consultoria jurídica da UJ, a ausência de comprovação da exclusividade no fornecimento (art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993) nos autos do processo administrativo e a ausência de críticas quanto a este ponto pelas instâncias de controle administrativo e jurídico da UJ, conclui-se haver falhas graves no processo de trabalho de contratação da UJ, em especial naquele que dá origem às contratações diretas por inexigibilidade.

118. O TCU já havia constatado, anteriormente, falhas nas contratações de TI da UJ, chegando a determinar, por meio do item 1.9.3 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara, o aperfeiçoamento dos projetos básicos que fundamentam as contratações de serviços externos para a área de Tecnologia de Informação. Todavia, a UJ só foi cientificada da decisão em 27/12/2012.

119. Portanto, faz-se necessário determinar à UJ que aprimore seu planejamento operacional de compras de modo a garantir a tempestividade das contratações para atender a sua atividade negocial. Pelos mesmos motivos, propor-se-á, como já ressaltado na seção anterior, a implantação de controles

prévios à celebração contratual que assegurem a legitimidade das inexigibilidades realizadas, alertando aos responsáveis que o envolvimento na realização de inexigibilidades indevidas pode acarretar em sua responsabilização.

X. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

120. No que diz respeito à avaliação da acumulação ilegal de cargos, funções e empregos públicos, a UJ informou que não foram identificadas ocorrências, mas, ao mesmo tempo, não aduziu ações adotadas no sentido de identificar eventuais casos. Questionada acerca deste fato por meio de diligência (peça 12, p. 2, alínea ‘f’), a Cobra asseverou que a ausência de constatação advém da inexistência de denúncias nesse sentido além do acompanhamento da assiduidade dos seus funcionários na jornada de trabalho, que é de quarenta horas-semanais (peça 17, p. 9).

121. Com relação às atividades de sua unidade de correição, a Gerência de Gestão de Pessoas (GGP), a UJ declarou que não foram “instaurados ou constituídos processos administrativos disciplinares na Cobra Tecnologia durante o exercício de 2012” (peça 4, p. 21). Em resposta à diligência (peça 12, p. 2, alínea ‘e’), a UJ informou apenas a existência de um Inquérito Administrativo decorrente de denúncia de suposto assédio moral a empregados da UJ por parte de gestor, instaurado em 23/10/2012 (peça 17, p. 9).

122. Quanto ao cumprimento do prazo para o cadastramento dos atos de admissão e concessão no Sisac e a disponibilização para o respectivo órgão de controle interno, previsto no art. 7º da IN TCU 55/2007 (intervalo entre a data de vigência do ato e a efetiva disponibilização ao Controle Interno), a CGU constatou descumprimento do prazo para 7,6% das admissões da UJ, no exercício de 2012 (peça 5, p. 75). Todavia, considerando as deliberações contidas nos Acórdãos 9.738/2011 e 2.558/2012, ambos da 1ª Câmara do TCU (transcritos no item 23 desta instrução), e a recomendação da CGU (peça 5, p. 81) no sentido de adotar controles para assegurar o cumprimento do prazo previsto na IN, conclui-se que não se fazem necessárias outras deliberações à UJ.

123. Já no que tange à terceirização de mão de obra, observou-se, no exercício de 2012, redução da quantidade de terceirizados na atividade-fim (peça 3, p. 47). Em 2012, a quantidade foi de 423 terceirizados, contra quinhentas pessoas em 2011 e 872 em 2010, em obediência aos Acórdãos 1.705/2007 e 2.132/2010, ambos do Plenário do TCU, e ao Termo de Ajustamento de Conduta 1.990/2012 celebrado com o Ministério Público do Trabalho (MPT-RJ), conforme, inclusive, constatado pela CGU (peça 5, p. 13). Tal redução é necessária com vistas a reestabelecer a legalidade na terceirização, em cumprimento à Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

124. Para mitigar a situação, a UJ relatou a realização de concursos públicos e a contratação de 1.505 servidores entre 2010 e 2012 (peça 3, p. 47).

125. Uma das causas alegadas para a necessidade de pessoal terceirizado na atividade-fim da UJ consiste no *turnover* de pessoal concursado, ou seja, a não retenção dos concursados nomeados, supostamente em virtude do salário oferecido em edital. Sobre este problema, a Cobra apresentou (peça 3, p. 45) redução do índice de desligamento de concursados de 3,64 (em dezembro de 2011) para 1,45 (em dezembro de 2012), segundo a fórmula clássica do cálculo do *turnover* (fórmula dada pela média aritmética entre a quantidade de admissões e de demissões dividida pelo número de empregados ativos). Uma das possíveis soluções para este problema, consiste na descentralização geográfica dos centros de desenvolvimento de sistemas da UJ, em busca de recursos humanos de outros municípios em que o salário oferecido possa ser mais atrativo. Dessa sorte, propõe-se recomendar à UJ que avalie a oportunidade e a conveniência de descentralizar geograficamente as fábricas de software e outras atividades-fim, com vistas a otimizar o recrutamento de recursos humanos qualificados nestes outros municípios.

126. Ainda sobre terceirização, destaca-se constatação da CGU no tocante ao alto grau de dependência em relação aos terceirizados no desenvolvimento de sistemas (peça 5, p. 61): em agosto

de 2013, 42% da DITEC eram terceirizados, obtidos por meio de contrato de locação de mão-de-obra (Contrato 00198/2010 com a empresa BS Services Ltda). Todavia, a CGU considerou aceitável a situação, aduzindo que “O processo de substituição gradativo é necessário para minimizar o risco na continuação dos serviços prestados pela empresa” (peça 5, p. 25).

127. Para avaliar eventual ocorrência de práticas omissivas ou comissivas para impedir ou retardar o processo de substituição dos terceirizados irregulares, diligenciou-se a UJ (peça 12, p. 2, alíneas ‘c’ e ‘d’) para se obter a lista completa de terceirizados.

128. Após o recebimento das planilhas de empregados e de terceirizados da UJ, executou-se um procedimento utilizando Técnicas de Auditoria Auxiliadas por Computador (TAAC), com o objetivo de avaliar se existiam, no ano de 2012, terceirizados que prestaram serviços à UJ que seriam parentes dos seus próprios empregados, com vistas a analisar a procedência ou não da manifestação na ouvidoria. A documentação dos procedimentos executados encontra-se colacionada à peça 32, p. 1-4.

129. Os resultados encontrados apontaram indícios de que, no ano de 2012, houve cinco terceirizados da Cobra que eram parentes de até segundo grau de seus próprios empregados (peça 32, p. 5), de um universo de 597 terceirizados avaliados.

130. Buscando comparar a situação de 2012 com a atual, repetiu-se o procedimento considerando-se os terceirizados e empregados públicos de janeiro de 2014, por meio do qual concluiu-se haver indícios de apenas um terceirizado que era parente de até segundo grau de empregado próprio da UJ (peça 32, p. 6), de um universo de 314 terceirizados avaliados.

131. Quanto a estes resultados, considera-se que, em virtude da tendência de redução da quantidade de terceirizados, do baixo percentual observado e da ausência de verificação da ocupação de função de confiança ou de cargo em comissão por parte dos parentes, propor-se-á dar ciência da irregularidade à UJ.

132. Por fim, ressalte-se que a auditoria interna da Cobra realizou avaliação da regularidade da sua folha de pagamento, tendo encontrado irregularidades (peça 3, p. 70), principalmente envolvendo pagamento indevido de vale transporte aos empregados. Sua recomendação resultou, segundo informado pela UJ em sede de diligência (peça 12, p. 2, alínea ‘i’), na apuração e cobrança dos valores pagos indevidamente (peça 17, p. 9) e na elaboração da Norma Interna NI 132 (peça 16, p. 78-81) e no Procedimento Operacional PRO132-001 (peça 16, p. 82-88), que estabelecem diretrizes e rotina administrativa, respectivamente, para o fornecimento de vale-transporte aos empregados da UJ. Assim, não se fazem necessárias propostas de encaminhamento nesse sentido.

XI. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

133. Com relação às estruturas de governança de TI, destaca-se a criação do Comitê de TI em 2012 e a aprovação do seu regimento interno em 4/2/2013 (NT PRESI 2012/030), conforme ressaltado na peça 3, p. 54. Assim, aumentam-se as chances de maior estreitamento na relação da alta administração da UJ com as questões atinentes à TI.

134. Além disso, embora não tenha ocorrido no exercício de 2012, mas em 13/5/2013, destaca-se a aprovação do primeiro Plano Estratégico de TI (Peti) da UJ, em obediência ao item 1.7.2 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara (peça 3, p. 54 e 59). Segundo consta do relatório de gestão, o documento foi revisado pelo recém-criado Comitê de TI e aprovado pelo Colegiado da Diretoria Executiva, pendente de aprovação do Conselho de Administração (peça 3, p. 54). Nesse sentido, a CGU identificou “avanços na elaboração dos documentos [PDTI e Peti]” (peça 5, p. 25). O órgão de controle interno constatou também processo de revisão da Política de Segurança da Informação – PSI (peça 5, p. 27).

135. Não obstante, a CGU identificou que o “monitoramento das ações do PDTI encontra-se deficiente”, bem como o processo de divulgação do Peti e do PDTI (peça 5, p. 39), mas já efetuou

recomendações nesse sentido (peça 5, p. 59), conforme já ressaltado no item 13 desta Instrução.

136. Registre-se que não se avaliou se o Peti ou PDTI informam como a TI contribuirá com os objetivos estratégicos da organização, ou se são suficientemente detalhados para possibilitar a definição dos planos táticos de TI, tampouco se definem como os objetivos serão atingidos e medidos. Também não se verificou se os elementos necessários ao monitoramento dos resultados da TI que deveriam constar do processo de planejamento, como o acompanhamento de indicadores, e do documento de planejamento (Peti ou PDTI), como objetivos, indicadores e metas de desempenho, estão presentes.

137. Com relação às políticas e diretrizes que normatizam e sustentam o ambiente de TI, observou-se a aprovação do Plano de Continuidade do Negócio (PCN), em 30/5/2012, e do Plano de Recuperação de Negócios (PRN), em 9/10/2012, conforme páginas 61 e 66 da peça 3.

138. No que se refere à avaliação de riscos, observa-se que a UJ possui política e normativos internos para gestão do risco operacional, tendo também sido estabelecido o plano de ação dos processos que vêm sendo monitorados pela área de Controles Internos da Companhia. Especificamente na área de TI, a UJ declara ter, em andamento, a seguinte ação no Plano de Providências Permanente da unidade: "Levantar e quantificar os riscos de não cumprimento de seus Acordos de Nível de Serviço diante de eventuais problemas em seus Centros de Processamento de Dados (CPD 's)" (peça 5, p. 39).

139. Consultando resultado do levantamento de governança de TI realizado em 2012 pela Sefti, a partir da autoavaliação de 337 entes públicos federais, observa-se que a UJ possui um nível de governança intermediário, tendo apresentado discreta evolução em relação à maturidade de governança de 2010, sobretudo no quesito "processos".

140. Em resposta ao questionário sobre a governança de TI (peça 3, p. 52-53), a UJ declarou que a alta administração se responsabiliza pelo estabelecimento e avaliação de políticas de TI, que aprovou e distribuiu papéis quanto à gestão e ao uso de TI, publicou diretrizes sobre conformidade, riscos de TI e segurança da informação. Declarou, também, ter realizado, por meio de empresa contratada, auditoria com foco em aspectos de segurança da informação dos sistemas administrativos e de infraestrutura do *data center* do Rio de Janeiro. Com relação à segurança da informação, a Cobra informou que realiza a classificação da informação para o negócio e a gestão dos incidentes de segurança da informação. Por fim, no tocante à gestão da informação para o negócio, noticiou que os principais processos de negócio da instituição foram identificados e mapeados e que há sistemas de informação que dão suporte aos principais processos de negócio da instituição.

141. Nesse sentido, destaca-se que, apesar de a UJ ter declarado que não estabeleceu objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada objetivo de gestão e de uso corporativo de TI (peça 3, p. 52), a UJ teria estabelecido mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos de gestão e de uso corporativo de TI. Ora, se não foram estabelecidos tais objetivos, não é possível estabelecer mecanismos e gestão de riscos relacionados ao seu não atingimento.

142. Nesse sentido, a Norma NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes, disciplina, no seu item 5.4.2. Identificação de riscos, relativo a uma das primeiras etapas da gestão de riscos:

Convém que a organização identifique as fontes de risco, áreas de impactos, eventos (incluindo mudanças nas circunstâncias) e suas causas e consequências potenciais. A finalidade desta etapa é gerar uma lista abrangente de riscos baseada nestes eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a **realização dos objetivos**. (grifou-se)

143. Possivelmente, a UJ esteja se referindo, nesta resposta, à política de gestão do risco operacional e à ação do Plano de Providências Permanente da unidade consistente em "Levantar e quantificar os riscos de não cumprimento de seus Acordos de Nível de Serviço diante de eventuais problemas em seus Centros de Processamento de Dados (CPD 's)" (peça 5, p. 39).

144. Dessa forma, faz-se necessário dar ciência à UJ de que o estabelecimento de mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos de gestão e de uso corporativo de TI, conforme declarado em resposta ao quadro A.8.1 do relatório de gestão, antes do estabelecimento destes objetivos de gestão e uso contraria o item 5.4.2 da Norma NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes.

145. Por fim, quanto à gestão do conhecimento, destaca-se a recente recomendação à Cobra, por meio do item 9.3 do Acórdão 440/2014-TCU-Plenário, para que implantasse setor específico ou plano estratégico para treinamento técnico interno dos profissionais que venham a ser admitidos para substituir profissionais irregularmente terceirizados.

146. Salienta-se que a gestão do conhecimento é prática apontada no critério 5.3 do “Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010”, no âmbito do GesPública, instituído pelo Decreto 5.378/2005.

147. Em complementação à recomendação exarada, e pelos motivos relatados nos itens 56 e 74 desta instrução, propor-se-á recomendar, com espeque no princípio constitucional da Eficiência, que a UJ implante, com base nas boas práticas de Administração, processos de trabalho de gestão do conhecimento a fim de captar, reter, desenvolver e compartilhar o conhecimento organizacional, como forma de redução dos custos de produção e de obtenção de conformidade nas suas contratações.

XII. Avaliação da gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental

148. A UJ aduziu que (peça 3, p. 54), a partir de 12/3/2012, tem incluído nas licitações realizadas e nos contratos celebrados, quando aplicável, item específico de Sustentabilidade Ambiental, onde resta destacada a obrigatoriedade da observância das orientações e normas voltadas para a Sustentabilidade Ambiental, inclusive quanto ao recolhimento e descarte de resíduos, observando os critérios elencados na IN 1/2010 MP, mais especificamente no art. 5º, incisos I ao IV (aquisição de bens), e no art. 6º, incisos I ao VIII (serviços).

149. Em termos práticos, a UJ citou que os fornecedores de papel, inclusive o que é gasto na atividade-fim de impressão, devem possuir, preferencialmente, uma das certificações “Cerflor” e/ou “FSC”, devendo a proponente apresentar documentação que comprove as certificações do fabricante e do papel a ser fornecido (peça 3, p. 55).

150. Além disso, asseverou que (peça 3, p. 56) o papel ofertado deve ser produzido com celulose branqueada por processo ECF (livre de cloro elementar), devendo o selo indicativo ser impresso na embalagem unitária do material. O vencedor da licitação necessita apresentar documento, emitido pelo fabricante da celulose, que comprove a utilização de processo ECF no branqueamento da celulose utilizada para produzir o papel. Ademais, para outros insumos, como frascos de *toner*, tinta e peças de manutenção de máquinas da Impressão, existe a obrigação contratual para que os fornecedores deem a destinação ambientalmente correta para descarte desses insumos após a utilização (peça 3, p. 56).

151. Aduziu, ainda, que seu Centro de Impressão (CIM) está se preparando para obter a certificação de sustentabilidade “Selo FSC-Cerflor”, exigência cada vez mais comum dos contratantes de mercado e exigida dos fornecedores.

152. Quanto à separação e ao descarte de resíduos, a UJ noticiou que, para as sobras de papel do negócio de impressão de documentos (atividade-fim), existe mecanismo de destinação sustentável executado por fornecedor habilitado, sendo realizado no sítio de microfilmagem de Piraió no processamento de filmes por empresa especializada e autorizada pelo Ibama/Inea.

153. Por fim, no que se refere à promoção de campanhas de conscientização dos servidores, a UJ ressaltou: palestras de Campanha de Conscientização Ambiental na sede da empresa, com divulgação destas a empregados lotados em outros locais; e veiculações, por meio da sua intranet, de

campanhas de conscientização ambiental com informações específicas sobre o Programa Água Brasil e combate ao desperdício de energia.

154. Em que pesem as ações noticiadas, em termos de evolução do volume e dos gastos com papel, energia elétrica e água ao longo dos anos, observou-se que o consumo aumentou em 2012 cerca de 66% para o papel gasto na atividade-meio, 64% a mais de água e mais 23% de energia elétrica. Somente em sua atividade-fim é que houve redução no consumo de papel, de cerca de 0,15% (peça 3, p. 57). Na atividade de impressão de documentos para clientes tem sido exigida certificação de responsabilidade ambiental, utiliza-se papel reciclado sempre que o cliente permite e realiza-se o descarte de sobras de papel com empresa especializada no reaproveitamento desse recurso. Todavia, não se pode afirmar de modo conclusivo que tal aumento no gasto se deu em função do aumento natural de sua atividade produtiva ou seria devido à ineficiência do consumo.

155. Ante esse crescimento vultoso no consumo dos recursos, faz-se oportuno recomendar à UJ a adoção de medidas adicionais de controle do consumo e de conscientização dos colaboradores capazes de assegurar o consumo sustentável de papel, energia elétrica e água, tanto nas suas atividades administrativas, quanto na atividade-fim.

XIII. Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como transferências a título de subvenções, auxílios ou contribuições)

156. As transferências realizadas pela UJ no exercício de 2012 totalizaram R\$ 15.150.742,00, o que equivale a cerca de 3% da soma das despesas operacionais e custos da UJ (R\$ 500.463.000,00 – demonstrativo do resultado – peça 3, p. 77)

157. Segundo declarado pelos gestores no Relatório de gestão (peça 3, p. 34), não há transferências em situação “inadimplente”. Além disso, todas as contas prestadas foram analisadas pela UJ (peça 3, p. 37). Ainda segundo o relatório de gestão (peça 3, p. 36), foram celebrados cinco instrumentos de transferência em 2012 (contra quatro em 2011 e dois em 2010), além do que o montante repassado em 2012 apresenta aumento de 23% em relação a 2011 e de aproximadamente 73% em relação a 2010.

158. A maior cifra diz respeito à requisição de funcionários ao Banco do Brasil (peça 3, p. 34), por meio da qual foram repassados, no exercício de 2012, R\$ 14.323.000,00, equivalente à 94% do total repassado no ano a título de transferências, e diz respeito a reembolso de verbas salariais de empregados provenientes do Banco (peça 3, p. 34 – nota 2). Tais empregados do Banco do Brasil vêm preencher funções da alta administração e gerenciais, segundo informado pela UJ (peça 3, p. 38).

159. Segundo relatado pela UJ, tal monta já se encontra incluída na rubrica de pessoal informada nos quadros de despesas do relatório de gestão (e.g., quadro A.4.12 – peça 3, p. 31), o que representa 11,7% do total gasto com pessoal, de modo que se entende não merecerem propostas específicas quanto ao tópico de transferências.

XIV. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

160. A UJ declarou que todos os empregados obrigados cumpriram o dever de entregar as declarações de bens e renda (peça 3, p. 73) a que se refere a Lei 8.730/1993.

161. Com relação às providências adotadas para atender às deliberações exaradas em acórdãos do TCU, destacam-se as seis deliberações pendentes de atendimento (peça 3, p. 57-60): item 9.6.1 do Acórdão 1.705/2007-Plenário (substituição de mão de obra terceirizada); item 1.7.1 (cadastro de contratos no Siasg) e item 1.7.2 do Acórdão 7.153/2012-1ª Câmara (implementação do PDTI, Peti, PCN e PRN); item 1.9.1 do Acórdão 7.153/2012-1ª Câmara (evolução qualitativa das respostas referentes ao questionário do sistema de controle interno); item 1.9.2 do Acórdão 7.153/2012-1ª Câmara (aperfeiçoar formalização de convênios com o CIEE); item 1.9.3 do Acórdão 7.153/2012-1ª

Câmara (aperfeiçoamento dos projetos básicos de TI).

162. À exceção dos itens 1.7.1, 1.9.1 e 1.9.2 do Acórdão 7.153/2012-1ª Câmara (cadastramento no Siasg, evolução qualitativa das respostas referentes ao questionário do sistema de controle interno e aperfeiçoar formalização de convênios com o CIEE), que foram comunicados à UJ apenas em 27/12/2012, considera-se que os demais itens requerem mudanças de médio prazo na UJ, além do que já foram informadas a esta Corte datas previstas para suas conclusões, de modo que não se fazem necessárias outras ações de controle nesse sentido.

163. A UJ ressaltou que, em atendimento a sete recomendações da CGU (peça 3, p. 61-65), criou o Comitê Diretivo de TI, formalizou o PCN e o PRN, aprovou a Matriz de Riscos e a Análise de Impacto no negócio do CPD, revisou seu plano de cargos e salários, disponibilizou no Siasg os contratos celebrados em 2012 oriundos do Orçamento de Investimentos da União, passou a considerar critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações e a promover campanhas de conscientização sobre o meio ambiente.

164. Declarou, ainda, estarem pendentes de atendimento três recomendações da CGU (peça 3, p. 65-67), a saber: a criação do Peti da UJ (pendente de aprovação do Conselho de Administração), a execução periódica do PRN e a separação de resíduos sólidos recicláveis descartados. Novamente, observa-se que as três pendentes são medidas de médio prazo, além do que possuem cronograma já previsto para conclusão das providências tomadas.

165. Quanto ao atendimento às recomendações efetuadas pela unidade de auditoria interna, destaca-se que no relatório de gestão (peça 3) da UJ não restou demonstrada a adequação e suficiência do tratamento dado às referidas recomendações. Após selecionar uma amostra das recomendações efetuadas pela auditoria interna, diligenciou-se (peça 12, p. 2, alíneas 'h' e 'i') a UJ para saber a situação do atendimento a cinco destas. Por meio da resposta encaminhada (peça 17, p. 5) e de evidências (peça 16, p. 78-88), a UJ comprovou o atendimento à amostra de recomendações selecionadas.

166. Quanto ao registro no Siasg dos contratos, a UJ declarou ter cadastrado os contratos decorrentes do Orçamento de Investimentos (peça 3, p. 58), aduzindo ainda que à medida que novos contratos do orçamento de investimentos fossem formalizados, estes seriam registrados no Siasg.

167. Na análise das contas do exercício anterior, observou-se (TC 041.388/2012-7, peça 2, p. 15) que a CGU teria constatado que a Cobra efetuara o cadastro no Siasg dos contratos firmados em 2011, embora esta contestasse o fato de estar legalmente obrigada a isto (TC 041.388/2012-7, peça 2, p. 23 e 24).

168. Em resposta à diligência efetuada pela Sefti (peça 12, p. 2, alínea 'j'), a UJ noticiou que, no exercício de 2012, foram celebrados 62 contratos administrativos oriundos do orçamento de investimento (peça 18, p. 1-5), mas não encaminhou a evidência de cadastramento no Siasg, a despeito de ter sido solicitada.

169. Conforme declarado no relatório de gestão (peça 3, p. 58) e disposto no art. 19, §§3º e 4º da Lei 12.465/2011 (LDO 2012) e no item 1.7.1 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara, todos estes 62 contratos teriam de estar cadastrados no Siasg. Todavia, em consulta ao Siasg (Uasg 179013), foram encontrados somente dois destes 62 contratos (peça 18, p. 6-7), o que representa 3,2% de cadastramento. Consultando também o ano de 2011, no qual a UJ também teria declarado o respectivo cadastramento, somente foram encontrados quatro contratos, o que indica falhas no cadastramento também relativamente a outros exercícios. Consultando, em 19/2/2014, os contratos do ano de 2013, nenhum foi encontrado.

170. Dessa sorte, considerando que o Tribunal já havia feito determinação exatamente nesse sentido à UJ, por meio do item 1.7.1 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara, mas que a ciência do referido acórdão só fora colhida em 27/12/2012, faz-se necessário dar ciência de que a ausência de

cadastro no Siasg dos contratos administrativos celebrados em 2012 importa descumprimento do item 1.7.1 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara e do art. 19, §§3º e 4º da Lei 12.465/2011 (LDO 2012), e que a reincidência deste descumprimento pode gerar aplicação de multa aos responsáveis, sem sua prévia audiência, com fulcro no art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

XV. Outras constatações do Controle Interno

171. Como já comentado no item 13 desta instrução, a CGU constatou monitoramento deficiente das ações previstas no PDTI, além da ausência de publicação do Peti e da PDTI em área de fácil acesso pelos colaboradores e outras questões formais (peça 3, p. 49, item 1.2.2.1). A causa apontada seriam as fragilidades na estruturação organizacional da empresa que acabou de passar por uma fase de grandes mudanças e ainda se encontraria revisando e aperfeiçoando os processos de gestão e planejamento (peça 3, p. 51).

172. Tais constatações motivaram recomendações do controle interno no sentido de: explicitar no Peti, por ocasião da próxima revisão desse documento, o alinhamento entre os objetivos nele estabelecidos com os objetivos definidos na Estratégia Corporativa em vigor (peça 5, p. 59); avaliar a oportunidade e conveniência de integrar ao PDTI informações referentes aos temas: 1) Descrição do ambiente de TI da empresa – recursos de hardware, software, humanos e financeiros disponíveis; 2) Planos de investimentos – contratações de serviços, aquisição de equipamentos, análise quantitativa e de necessidades de capacitação de pessoal. 3) Avaliação de risco referente ao cumprimento das ações planejadas (peça 5, p. 59); e de instituir mecanismo permanente para monitoramento das ações previstas no PDTI (peça 5, p. 59).

173. A Controladoria constatou também alto grau de dependência em relação a funcionários terceirizados por contrato que inclui serviços de desenvolvimento de sistemas por posto de trabalho (peça 3, p. 61, item 1.2.2.2), tendo como causa a estratégia de recursos humanos com excessiva terceirização e normativos desatualizados em relação à contratação de produtos e serviços de TI (peça 3, p. 63). Tal achado motivou recomendações no sentido de: elaborar planejamento para substituição dos terceirizados em atividade na Gerência de Desenvolvimento *Mainframe* (GDM) e Teste de Software (peça 5, p. 73); e de elaborar estudo sobre as normas utilizadas pela Administração Pública (IN 4/2010 - MPOG) e boas práticas indicadas para contratação de produtos e serviços de TI, identificando oportunidades de alteração e complementação dos normativos internos da empresa (peça 5, p. 73).

174. A Controladoria constatou ainda o descumprimento do prazo, previsto no art. 7º da IN/TCU 55/2007, de cadastramento dos atos de admissão no Sisac em 7,6% das admissões da Cobra, no exercício de 2012 (peça 3, p. 75, item 3.1.1.1), sendo a causa o desligamento do único responsável pelo cadastramento de atos no Sisac, no exercício de 2012, e ausência de normativo interno para o cadastramento dos atos no Sisac (peça 3, p. 79).

175. Em decorrência, a CGU efetuou recomendação no sentido de validar a eficácia dos procedimentos/pontos de controle criados para garantir o tempestivo cadastramento dos atos de admissão e desligamento no Sisac, a fim de cumprir o prazo, de sessenta dias, estabelecido no art. 7º da IN/TCU 55/2007 (peça 5, p. 81) e de adotar procedimentos/pontos de controle que garantam o envio tempestivo de informações à própria CGU acerca de concursos públicos de pessoal e de atos de admissão (peça 5, p. 81).

176. Com efeito, como todas as constatações e suas causas mapeadas já foram tratadas pela CGU por meio de recomendações, as quais a Cobra se comprometeu a atender, considera-se desnecessária proposta de encaminhamento com o mesmo objetivo.

CONCLUSÃO

177. A análise das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, tópico VIII, permitiu definir a responsabilidade dos Srs. Sérgio Luiz Fornara, Marcos Alberto Joaquim, Cláudio Henrique da

Silva e Annibal Vargas Conforto Filho, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços, a qual enseja, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis (itens 56 a 73 desta instrução).

178. Já da análise das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, tópico IX, permitiu-se definir a responsabilidade dos Srs. Luiz Cláudio Moraes, Cláudio Henrique da Silva e Casimiro Agostinho Pereira Lopes, por ter assinado o termo do Contrato Cobra 196/2011 (Contrato DGCO 231/2011) e o termo de Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com datas retroativas à efetiva assinatura, a qual enseja, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis (itens 98 a 107 desta instrução).

179. Como ambas as irregularidades observadas foram cometidas com a participação tanto de responsáveis já arrolados quanto de gestores ainda não arrolados nestes autos, propor-se-á, na forma do art. 8º, § 6º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, a inclusão destes outros gestores como responsáveis.

180. Quanto ao mérito das contas, e considerando a necessidade de garantir a tempestividade e a oportunidade das decisões do Tribunal, fazendo-se uso da possibilidade prevista no art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, propõe-se ao Relator, preliminarmente, a expedição à UJ das providências elencadas nas alíneas ‘i’, ‘j’ e ‘k’ abaixo.

181. Dessa forma, o exame das audiências relacionadas à apuração de responsabilidades poderá ser concluído posteriormente à expedição dessas deliberações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

182. Ante todo o exposto, elevam-se os autos à consideração superior, propondo o que se segue, para encaminhamento posterior ao Gabinete do Ministro-Relator:

- a) incluir no rol de responsáveis os Srs. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, Sérgio Luiz Fornara, CPF 231.706.620-15, Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, e Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, com espeque no art. 8º, § 6º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, tendo em vista a prática da conduta a que se refere o art. 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992 em conluio com responsável já arrolado;
- b) realizar a audiência do Sr. Sérgio Luiz Fornara, CPF 231.706.620-15, na condição de Gerente Executivo GDI, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à proposição da celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem ter justificado previamente os preços e mediante motivo decorrente de falta de planejamento da gestão de aquisições, com infração ao disposto no art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993 e do item 9.10.4 do Acórdão 3.351/2011-TCU-2ª Câmara;
- c) realizar a audiência do Sr. Marcos Alberto Joaquim, CPF 105.384.998-26, na condição de Gerente Executivo GCI, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto a ter atestado a conformidade do processo de celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços, com infração ao disposto no art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993 e do item 9.10.4 do Acórdão 3.351/2011-TCU-2ª Câmara;
- d) realizar a audiência do Sr. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, na condição de Gerente Executivo GAM, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de

justificativa quanto à aprovação da celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços e mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições, com infração ao disposto no art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993 e do item 9.10.4 do Acórdão 3.351/2011-TCU-2ª Câmara;

e) realizar a audiência do Sr. Annibal Vargas Conforto Filho, CPF 426.051.480-68, na condição de Diretor da Didoc, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à aprovação da celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato DGCO 190/2010 com a empresa BS Services Ltda., resultante de inexigibilidade de licitação, sem prévia justificativa de preços e mediante motivo decorrente da falta de planejamento da gestão de aquisições, com infração ao disposto no art. 57, inciso II, art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993 e do item 9.10.4 do Acórdão 3.351/2011-TCU-2ª Câmara;

f) realizar a audiência do Sr. Luiz Cláudio Moraes, CPF 024.878.528-10, na condição de Diretor de Administração e Finanças, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura do termo do Contrato Cobra 196/2011 (Contrato DGCO 231/2011) e do termo do Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com data retroativa, com infração ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993 e nos Acórdãos 282/2008 e 2.840/2011, ambos do Plenário do TCU;

g) realizar a audiência do Sr. Cláudio Henrique da Silva, CPF 137.245.678-39, então Gerente Executivo GAM, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura do termo do Contrato Cobra 196/2011 (Contrato DGCO 231/2011) e do termo de Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com data retroativa, com infração ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993 e nos Acórdãos 282/2008 e 2.840/2011, ambos do Plenário do TCU;

h) realizar a audiência do Sr. Casimiro Agostinho Pereira Lopes, CPF 551.683.617-49, à época Gerente-Executivo Financeiro, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à assinatura do termo de Contrato Cobra 195/2011 (Contrato DGCO 230/2011) com data retroativa, com infração ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993 e nos Acórdãos 282/2008 e 2.840/2011, ambos do Plenário do TCU;

i) **determinar** à Cobra, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RI/TCU e com o art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, que:

i.1) em atenção ao Princípio da Economicidade e ao disposto no art. 173, § 1º, inciso III, parte final, da Constituição Federal, abstenha-se de realizar inexigibilidades fora das hipóteses elencadas nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993, sem a realização de pesquisas de preços de mercado, a ser elaborada na forma de uma cesta de preços aceitável (voto condutor do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário), capazes de demonstrar a observância da economicidade da contratação direta (seção VIII);

i.2) em atenção ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, aos princípios da isonomia e da economicidade, adote medidas para reduzir o percentual do seu orçamento que é executado por meio de contratos resultantes de dispensa e inexigibilidade de licitação, a exemplo da divulgação interna a seus colaboradores de aviso de que a regra é a celebração de contratos administrativos após procedimento licitatório (CF, art. 37, inciso XXI), sendo situação excepcional a contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, de modo que a proposição ou a aprovação de contratações por meio de inexigibilidades fora das hipóteses admitidas no art. 25 da Lei 8.666/1993 ou sem a demonstração objetiva da sua economicidade, poderá acarretar a responsabilização do agente

perante o TCU (seção VIII);

i.3) em atenção ao inciso I do art. 6º do Decreto-Lei 200/1967 e às boas práticas definidas no Cobit 4.1, processo “PO5 Gerenciar o Investimento de TI”, e no critério “7.3 - Processos orçamentários e financeiros”, contido no “Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2010”, no âmbito do GesPública, aprimore seu planejamento anual de contratações com vistas a viabilizar a execução tempestiva de todas as etapas do processamento administrativo das contratações (seção IX);

j) **recomendar** à Cobra, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso III, do RI/TCU e com o art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, que:

j.1) adeque sua Norma Interna NI 408, de modo a tornar explícita a regra de que, devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, devendo esses bens e serviços serem considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão, conforme previsto no item 9.2 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário e na IN 4/2010-SLTI/MP, art. 20, parágrafo único (seção VI);

j.2) defina, por meio de Norma Interna, processo de trabalho específico para as contratações de TI, com base no processo definido pela IN 4/2010-SLTI/MP, e adote controles para que o processo definido seja observado (seção VI);

j.3) implante, com espeque no princípio constitucional da Eficiência e com base nas boas práticas de Administração, processos de trabalho de gestão do conhecimento a fim de captar, reter, desenvolver e compartilhar o conhecimento organizacional, como forma de redução dos custos de produção e de obtenção de conformidade nas suas contratações (seção XI);

j.4) adote medidas adicionais de controle do consumo e de conscientização dos colaboradores capazes de assegurar o consumo sustentável de papel, energia elétrica e água, tanto nas suas atividades administrativas, quanto na atividade-fim (seção XII).

k) **dar ciência** à Cobra, com espeque no art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, de que:

k.1) a celebração de contratos decorrentes de inexigibilidade de licitação com fundamento no item 9.6.10 do Acórdão 1.705/2007-TCU-Plenário (art. 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal) e respectivas prorrogações de vigência sem a demonstração da economicidade da contratação na forma de uma cesta de preços aceitável atenta contra a economicidade que deve nortear as contratações públicas e pode gerar a responsabilização dos envolvidos (seção VIII);

k.2) a mera exclusão do cargo de operador do seu Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), pleiteada por meio do Ofício CE-Presi 042/2011, não tem o condão de suprir a ilegalidade resultante da terceirização de atividade fim (seção VIII);

k.3) o estabelecimento de mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos de gestão e de uso corporativo de TI, conforme declarado em resposta ao quadro A.8.1 do relatório de gestão do exercício de 2012, antes do estabelecimento destes objetivos de gestão e uso contrária o item 5.4.2 da norma NBR ISO 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes (seção XI);

k.4) a utilização de mão de obra terceirizada que seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de seus empregados atenta contra a Constituição Federal, em especial a impessoalidade e a moralidade administrativas (seção X);

k.5) a ausência de cadastramento no Siasg dos contratos administrativos celebrados em 2012 importa descumprimento do item 1.7.1 do Acórdão 7.153/2012-TCU-1ª Câmara e do art. 19, §§3º e 4º

da Lei 12.465/2011 (LDO 2012), e que a reincidência deste descumprimento pode gerar a aplicação de multa aos responsáveis, sem sua prévia audiência, com fulcro no art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU (seção XIV).

l) **determinar** à Cobra, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RI/TCU e com o art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234, de 1º de setembro de 2010, que encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência da deliberação que vier a ser proferida, Plano de Ação, informando, para cada determinação, recomendação e ciência, as medidas a serem adotadas, com detalhamento do cronograma das ações e dos respectivos setores por elas responsáveis.

m) **determinar** à Sefti que inclua, no ofício da audiência dos Srs. Luiz Cláudio Moraes e Annibal Vargas Conforto Filho, alerta quanto à possibilidade de as contas ordinárias dos gestores chamados em audiência serem julgadas irregulares em decorrência das constatações identificadas neste processo, com base no disposto no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 e art. 209, inciso II, do RI/TCU;

n) **restituir** os autos à Sefti para a promoção das audiências, a análise das razões de justificativa e a conclusão da análise de mérito das contas.

Digov-3/Sefti, em 17 de março de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Antonio Daud Júnior

AUFC – Mat. 8099-3