GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 000.252/2019-0 [Apensos: TC 011.445/2022-0, TC 020.662/2025-4, TC 019.710/2023-2, TC 016.115/2018-0].
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Órgão: Ministério da Integração Nacional (extinta).
Recorrentes: Adriano Guedes Ferreira (862.974.651-34); Geraldo Antonio de Oliveira (524.507.676-49); Reynaldo Aben-Athar de Sousa (144.310.091-91); N2O Tecnologia da Informação Ltda (10.671.554/0001-74).
Representação legal: Jaques Fernando Reolon (OAB-DF 22885) e outros, representando Adriano Guedes Ferreira e N2O Tecnologia da Informação Ltda; Felipe Ribeiro do Nascimento (OAB-DF 63961), representando Geraldo Antonio de Oliveira e Reynaldo Aben-Athar de Sousa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO MEDIANTE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES NO PLANEJAMENTO, NA EXECUÇÃO CONTRATUAL E NO PAGAMENTO. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A INFIRMAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. INSUBSISTÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DIANTE DOS SUCESSIVOS MARCOS INTERRUPTIVOS. SUBSISTÊNCIA DO DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO POR AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO EFETIVO E DE PESQUISA DE PREÇOS. INUTILIDADE DA SOLUÇÃO ADQUIRIDA E INEXISTÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. PERSISTÊNCIA DO SUPERFATURAMENTO AFERIDO POR COTEJO COM CONTRATAÇÃO SIMILAR DA MESMA EMPRESA. INADEQUAÇÃO DA METODOLOGIA DO FATOR-K AO CASO CONCRETO. CONFIGURAÇÃO DE CULPA GRAVE EQUIPARADA A ERRO GROSSEIRO NA CONDUTA DOS GESTORES. SUBSISTÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A INEXECUÇÃO E O DANO QUANTO À CONTRATADA. PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES E LEGITIMIDADE DA IMPUTAÇÃO SOLIDÁRIA DO DÉBITO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento e resumir os fundamentos das peças acostadas ao processo, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 374), aprovada pelo corpo diretivo da unidade[1]:

[1] Peças 375-376.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por N2O TI/N2O Tecnologia da Informação Ltda. (peça 337), Adriano Guedes Ferreira (peça 327), Geraldo Antônio de Oliveira (peça 333) e Reynaldo Aben Athar de Sousa (peça 334) contra o Acórdão 680/2023-TCU-Plenário (peça 283, Rel. Min. Augusto Sherman).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial autuada por determinação do item 9.1 do Acórdão 2.974/2018-TCU-Plenário, em face de irregularidades identificadas nas fases de planejamento e de execução do Contrato 20/2016 firmado entre a União, por intermédio do extinto Ministério da Integração Nacional (MI), e a Empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (N2OTI),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Jorge Fernandes Nadler (Coordenador Geral de Tecnologia da Informação - CGTI/MI no período de 19/7/2016 a 26/1/2017), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acatar parcialmente as razões de justificativa do Sr. Alionésimo Lobo de Souza Junior (Coordenador de Sistemas de Informação no período de 28/11/2012 a 27/3/2017), em relação ao ateste de que as recomendações contidas no Parecer Jurídico 642/2016 teriam sido cumpridas, rejeitando-as quanto à participação na manifestação de vantajosidade econômico-financeira da contratação;

9.3. rejeitar as razões de justificativa e as alegações de defesa dos Srs. Adriano Guedes Ferreira (Coordenador-Geral de Suporte Logístico do Ministério da Integração Nacional - CGSL/MI no período de 3/8/2016 a 16/7/2018), Geraldo Antônio de Oliveira (Titular da Coordenação de Administração de Materiais do Ministério da Integração Nacional - COAM/MI no período de 18/2/2013 a 31/7/2018), e Reynaldo Aben Athar de Sousa (Diretor do Departamento de Gestão Interna do Ministério da Integração Nacional - DGI/MI no período de 25/5/2016 a 31/7/2018) ;

9.4. acatar parcialmente as alegações de defesa da empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. (contratada pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do Contrato 20/2016) para excluir do débito original os valores pagos para o sistema de Gerenciamento de Projetos e Portfólios (R$ 777.969,00 e R$ 24.000,00 - 1º/2/2018), permanecendo os demais débitos imputados solidariamente à empresa contratada;

9.5. acatar as alegações de defesa e rejeitar as razões de justificativa do Sr. Marcelo Campos Brito (Assistente da Coordenação Geral de TI do Ministério da Integração Nacional no período de 13/9/2013 a 26/5/2017 e substituto eventual do Coordenador de Sistemas de Informação da CGTI do Ministério da Integração Nacional no período de 23/7/2013 a 20/7/2017);

9.6. julgar irregulares as contas de Adriano Guedes Ferreira, Geraldo Antônio de Oliveira, Reynaldo Aben Athar de Sousa e da empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda., e condená-los, em solidariedade conforme itens abaixo, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, e § 2º da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.6.1. Responsáveis solidários: Adriano Guedes Ferreira, Geraldo Antônio de Oliveira, Reynaldo Aben Athar de Sousa, e empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda., em razão dos seguintes débitos:

9.6.1.1. Quantificação do débito (Sistema de Gestão de Contratos Administrativos):

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

4.811.600,00	22/12/2016
24.000,00	22/12/2016
2.664,44	22/12/2016
406.000,00	8/8/2017
41.400,00	19/9/2017
254.907,84	3/10/2017
254.907,84	25/10/2017
14.666,52	13/11/2017
195.429,34	19/12/2017
368.200,21	6/3/2018
124.875,00	6/3/2018
135.000,00	10/4/2018
169.938,56	10/5/2018
562.500,00	10/5/2018

9.6.1.2. Quantificação do débito (Superfaturamento OS 1 e 2/2018):

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)
122.625,00	6/3/2018
157.500,00	10/4/2018

9.6.2. Responsáveis solidários: Adriano Guedes Ferreira, Geraldo Antônio de Oliveira, e Reynaldo Aben Athar de Sousa, em razão do seguinte débito:

9.6.2.1. Quantificação do débito (Sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos):

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DE REFERÊNCIA (Ordem Bancária)
777.969,00	1º/2/2018
24.000,00	1º/2/2018

9.7. julgar irregulares as contas de Marcelo Campos Brito, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 19, parágrafo único, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.8. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL	VALOR (R$)
Adriano Guedes Ferreira	200.000,00
Geraldo Antônio de Oliveira	200.000,00
Reynaldo Aben Athar de Sousa	200.000,00
N2OTI Tecnologia da Informação Ltda.	180.000,00

9.9. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL	VALOR (R$)
Adriano Guedes Ferreira	24.000,00
Alionésimo Lobo de Souza Junior	8.000,00
Geraldo Antônio de Oliveira	24.000,00
Jorge Fernandes Nadler	12.000,00
Marcelo Campos Brito	10.000,00

9.10. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores que se encontrarem em atividade em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

9.11. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas dos responsáveis, incluindo a Empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda., caso não atendidas as notificações;

9.12. considerar graves as irregularidades cometidas pelos Srs. Adriano Guedes Ferreira, Alionésimo Lobo de Souza Junior, Geraldo Antônio de Oliveira, Jorge Fernandes Nadler e Reynaldo Aben Athar de Sousa;

9.13. inabilitar os Srs. Adriano Guedes Ferreira, Alionésimo Lobo de Souza Junior, Geraldo Antônio de Oliveira, Jorge Fernandes Nadler e Reynaldo Aben Athar de Sousa, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.14. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.15. remeter cópia deste Acórdão à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, unidade técnica responsável pela avaliação das contas do Ministério do Desenvolvimento Regional, para conhecimento; e

9.16. enviar cópia desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à Controladoria-Geral da União.'

HISTÓRICO

2. Em exame Tomada de Contas Especial, instaurada em cumprimento ao disposto no Acórdão 2974/2018-Plenário, que apreciou relatório de auditoria de conformidade no extinto Ministério da Integração Nacional (MI), que tinha por objetivo avaliar a conformidade das aquisições de Tecnologia da Informação (TI) desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual (TC 016.115/2018-0 apensado a este).

2.1. Referida auditoria, parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) coordenada pela então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), atual Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), teve por objeto o Contrato 20/2016-MI, celebrado com a empresa N2O Tecnologia da Informação Ltda. - ME, resultante de adesão à ata de registro de preços (ARP) proveniente do Pregão Eletrônico-SRP 10/2015 da então Secretaria de Portos da Presidência (SEP/PR). A avença resultou no pagamento da cifra de R$ 8.514.852,79 à sociedade empresária contratada (TC 016.115/2018-0 apenso, peça 77), que tinha por objeto a aquisição de três ferramentas/sistemas (Gerenciamento de Portfólios e Projetos – Portal da Estratégia, Gestão de Contratos Administrativos - Gescon e Ferramenta de Extração de Dados do Siafi) e serviços correspondentes de instalação, treinamento, suporte e apoio estratégico (mensurados em UST-Unidades de Serviços Técnicos).

2.2. A partir dos procedimentos de auditoria aplicados em 2018, a equipe do Tribunal identificou em síntese os seguintes achados (peça 94):

i) Direcionamento na contratação da Empresa N2O TI por meio de adesão à Ata de Registro de Preços da SEP/PR;

ii) Aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade, ocasionando dano ao erário no valor integral da contratação (R$ 8.514.852,79);

iii) Irregularidades na definição do Modelo de Gestão e de Execução Contratual;

iv) Superfaturamento na execução contratual no valor de R$ 280.125,00 (Ordens de Serviço nºs. 1 e 2/2018), a partir da comparação dos valores pagos pelo MI e aqueles pagos pelo Ministério do Esporte em razão de serviços/produtos praticamente idênticos, relacionados às Ordens de Serviço nºs. 1 e 2/2018; e

v) Aceite de carta de fiança inválida, fora do prazo estabelecido em contrato e sem aplicação da devida penalidade.

2.3. Por ocasião da prolação do Acórdão 2974/2018-TCU-Plenário, antes da promoção das citações e audiências propostas, foi deliberado o aprofundamento dos exames quanto ao eventual superfaturamento ocorrido em outras ordens de serviço, relativamente a indícios de pagamentos por serviços não prestados. Em atendimento, a unidade técnica concluiu pela inocorrência de superfaturamento quanto aos módulos 1, 2, 3, 5 e 7, pela impossibilidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

aferição de dano quanto ao módulo 8 (à exceção da parcela já apurada relativa às OSs 1 e 2) e pela existência de indícios de dano ao erário quanto aos treinamentos ministrados (módulo 6), sob a cifra de R$ 66.669,04 (peça 104, pp. 15-16).

2.4. Por meio do Despacho de peça 107, divergindo parcialmente da unidade instrutora, o Ministro Relator não acolheu a proposta de citação atinente aos indícios de superfaturamento por preços excessivos relativo aos treinamentos (na cifra histórica de R$ 66.669,04) - dada a ausência de proposição de parâmetros razoáveis para comparação dos valores pagos, tendo em vista entender inaplicável o cotejo realizado a partir de valores máximos da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC).

2.5. Assim, determinou a citação solidária dos gestores e da empresa contratada em face das irregularidades listadas nos itens (ii) e (iv) do parágrafo 2.2 supra, consistentes na 'Aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade' e 'Superfaturamento na execução contratual no valor de R$ 280.125,00 (Ordens de Serviço nºs. 1 e 2/2018)', bem como audiências dos gestores envolvidos em razão das demais irregularidades, (i), (iii) e (v).

2.6. Realizadas as notificações processuais, bem como as demais medidas saneadoras que se fizeram necessárias (peça 251) e examinados os elementos acostados aos autos pelos responsáveis, a então Sefti lançou aos autos a instrução técnica de peça 268, concluindo que:

> a) restou confirmando o entendimento constante do relatório de fiscalização, quanto à ausência de planejamento efetivo da contratação e de análise das reais necessidades do MI, 'pois a intenção desde o início era o direcionamento da contratação da Empresa N2O TI por meio da adesão à ARP da SEP/PR';
>
> b) quanto às irregularidades na fase de execução contratual, concluiu-se que havia um ambiente de descontrole no Ministério, pois, passados dezoito meses da celebração do Contrato, os sistemas adquiridos não estavam em uso e sequer havia interesse na sua utilização por parte dos usuários a que se destinavam, bem como que, apesar disso, o Ministério vinha 'solicitando novos módulos e funcionalidades no afã de consumir os serviços de apoio estratégico previstos na contratação', em detrimento de empreender esforços para entender e resolver problemas da implantação de sistemas inadequados; e
>
> c) a empresa contratada foi a única responsável a tentar comprovar que o Sistema Gestão de Contratos Administrativos (Gescon) estava em uso e era útil ao órgão, porém os elementos apresentados demonstraram que as informações financeiras constantes do Gescon não eram confiáveis, pois apresentavam divergências com os registros existentes no Siafi e no Portal da Transparência.

2.7. Nessa senda, a então Sefti propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com a condenação dos responsáveis ao ressarcimento de débito de R$ 8.448.183,75, em valores históricos, distribuídos segundo as responsabilidades apuradas, com aplicação aos responsáveis condenados em débito da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como com a aplicação aos gestores da multa do art. 58 da referida Lei, com o acréscimo da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

2.8. O MPTCU, a seu turno, a despeito de acolher a essência da proposta instrutória, deixou de sugerir a aplicação da multa do art. 58 da Lei Orgânica – aplicando-se uma única multa a cada um dos responsáveis –, bem como a inabilitação dos gestores, por não vislumbrar nas condutas praticadas contornos manifestos de fraude ou conluio que justificassem a aplicação da penalidade extrema de inabilitação pelo período de cinco a oito anos.

2.9. O relator acolheu a essência da proposta instrutória, sem os ajustes suscitados pelo *Parquet* especial, tendo sido proferido o acórdão ora recorrido.

2.10. Foram opostos embargos de declaração por Alionésimo Lôbo Souza Júnior (peça 304), os quais foram rejeitados pelo Acórdão 1553/2023-TCU-Plenário (peça 340).

2.11. Irresignados, os recorrentes N2O Tecnologia da Informação Ltda., Adriano Guedes Ferreira, Geraldo Antônio de Oliveira e Reynaldo Aben Athar de Sousa interpuseram recursos de reconsideração contra o Acórdão 680/2023-TCU-Plenário, que ora se examina.

ADMISSIBILIDADE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

3. Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos do exame de admissibilidade de peça 344, 345, 346 e 347 e do despacho de peça 352.

EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação**

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

b) necessidade do sistema contratado e da regularidade do processo de contratação;

c) observância da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4, de 2014;

d) desproporcionalidade da condenação aplicada diante da ocorrência de falhas de ordem meramente formal no planejamento da contratação;

e) devida execução do contrato e da falta de aderência ao sistema pelos servidores; e ações diligentes do recorrente buscando o uso do sistema

f) ausência de dolo e existência de respaldo jurídico;

g) desproporcionalidade da condenação ao pagamento das multas dos arts. 57 e 58, Inciso II, da Lei 8.443/1992;

h) enriquecimento ilícito da Administração Pública;

i) ausência da materialidade;

j) não indicação das supostas falhas no Relatório de Fiscalização;

k) fornecimento dos sistemas contratados e da vedação ao locupletamento da Administração;

l) não consideração dos vídeos demonstrativos juntados para evidenciar as funcionalidades do sistema Gescon;

m) ausência de responsabilidade da N2O TI pela não utilização das soluções contratadas pelo MI; e

n) inexistência de superfaturamento nas Ordens de Serviços 01/2018 e 02/2018.

5. **Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU**

5.1. Embora os recorrentes não tenham alegado a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

5.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.3. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4. Não ocorreu no presente processo a prescrição, consoante a seguir enunciado.

5.5. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em 19/10/2018, data do conhecimento da irregularidade por esta Corte, nos termos do art. 4º, inc. IV, da Resolução TCU 344/2022 (TC 016.115/2018-0 apenso, peça 87, p. 64), data do relatório de auditoria de conformidade.

5.6. Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.

5.7. Segundo o art. 8º, *caput* e § 3º, da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal.

5.8. No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas seguintes datas:

a) com a citação/audiência, em 31/3 e 9/6/2020, do responsável Adriano Guedes Ferreira (peças 117 e 157); em 17/3 e 9/6/2020, do responsável Geraldo Antônio Oliveira (peças 114 e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

155); em 17/3 e 9/6/2020, do responsável Marcelo Campos Brito (peças 116 e 153); em 18/3 e 9/6/2020, do responsável Reynaldo Aben Athar de Sousa (peças 115 e 152); nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022;

b) em 29/9/2021, com a instrução de mérito da Sefti (peça 268).

c) em 05/04/2023, com o acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/2022, (peça 283).

5.9. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

Exame de Mérito dos recursos

Recurso de Adriano Guedes Ferreira, Coordenador-Geral de Suporte Logístico do Ministério da Integração, no período de 3/8/2016 a 16/7/2018, membro da equipe de planejamento da contratação, como Integrante Requisitante (peça 327)

6. O Sr. Adriano Guedes Ferreira, Coordenador-Geral de Suporte Logístico do MI no período de 3/8/2016 a 16/7/2018 e membro da equipe de planejamento da contratação como Integrante Requisitante, foi ouvido em audiência com relação às irregularidades de: (i) Direcionamento na contratação da Empresa N2O TI por meio de adesão à Ata de Registro de Preços da SEP/PR; (ii) Falhas na definição do Modelo de Gestão e Execução Contratual; e (iii) Aceite de carta de fiança inválida e fora do prazo estabelecido em contrato sem a devida aplicação de penalidade. Além disso, no que se refere à apuração do dano ao erário, foi citado pelos seguintes indícios de irregularidades: (i) aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade, ocasionando dano ao Erário de R$ 8.514.852,79; e (ii) superfaturamento na execução contratual que ocasionou dano de R$ 280.125,00.

Alegações:

7. O recorrente alega não ter concorrido para qualquer prejuízo enfrentado pelo Ministério da Integração Nacional e teve sua conduta pautada pela boa-fé e análise técnica durante toda a sua atuação. Ademais, diz que há provas de sua atuação diligente.

Da necessidade do sistema contratado e da regularidade do processo de contratação

7.1. O apontamento central do processo, do qual teriam decorridos as demais imputações elencadas na instrução, é a suposta irregularidade da contratação da N2O TI, consubstanciada na imprecisão dos documentos da fase de planejamento e de suposta inutilidade dos produtos fornecidos e serviços prestados.

7.2. Argumenta que o MI carecia de um sistema informatizado que fosse capaz de agregar todos os dados dos contratos administrativos. Inclusive, a necessidade era tão notória que já havia sido percebida em outras esferas, sendo apontada por esta corte inclusive em outro processo, TC 004.551/2012-5.

7.3. Diz que a desorganização e falta de controle do Ministério gerava efetivo prejuízo no acompanhamento dos contratos administrativos, impondo a contração de sistema informatizado. Logo, resta insubsistente a alegação de desnecessidade do objeto de contratação, já que a necessidade era inequívoca a época.

7.4. Afirma que os servidores da pasta faziam o controle dos contratos através de planilhas Excel, o que culminava em divergência dos dados e dificuldade de análise.

7.5. Aponta também que o acórdão recorrido afirma que houve direcionamento da licitação, configurado pelo fato de que o recorrente atuou em procedimento licitatório similar na Secretaria dos Portos da Presidência – SEP, de onde se originou a ata de registro de preços aderida pelo MI, bem como em razão da semelhança do termo de referência e contrato administrativo com os lavrados naquela secretaria e por supostamente a pesquisa de preços ter sido realizada após a aprovação da adesão à ARP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

7.6. O recorrente reconhece que foi servidor da Secretaria dos Portos da Presidência, e que foi convidado a compor a equipe no MI, após a transferência da diretoria da SEP para o Ministério, em razão da competência de seu trabalho.

7.7. Destaca que este fato, por si só, contudo, não acarreta qualquer irregularidade como apontado no processo. O fato de o recorrente ter atuado em processos de contratação semelhantes nos dois órgãos não pode levar a conclusão automática de que houve qualquer influência dele sobre a licitação em questão. Mesmo porque, conforme já amplamente demonstrado, a necessidade do Ministério de informatizar os seus sistemas era patente e anterior à nomeação do recorrente.

7.8. Na prática, tem-se que a necessidade do MI era a mesma contida na ata de registros de preços da Secretaria dos Portos, sendo a adesão à ata uma previsão do legislador que visa concretizar os princípios da economicidade e eficiência da administração pública.

7.9. No concernente a similaridade entre a documentação dos órgãos, mais uma vez aponta que não assiste razão ao Acórdão recorrido. O termo de referência e o contrato administrativo são documentos utilizados em todas as contratações e devem ter forma e quesitos específicos, por de imposição legal.

7.10. Por tal motivo, em se tratando de contratações com o mesmo objeto, nada mais natural que os documentos sejam semelhantes. Na hipótese de se cogitar excertos aparentemente copiados daqueles, tal fato configuraria apenas a falta de capricho dos servidores da pasta, não podendo ser considerado indício de direcionamento à empresa N2O TI.

7.11. No que se refere a pesquisa de preços, o Acórdão recorrido afirma que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) (peça 22) induzia a interpretação de que a adesão à ata teria se dado antes da pesquisa de preços (peça 23), o que não se confirma com a realidade fática e documental acostada aos autos (peça 327, p. 5).

7.12. Ao contrário da argumentação que ampara o Acórdão recorrido, consigna que o documento formal de adesão se deu no dia 26/10/2016, conforme se verifica do e-mail enviado ao Sr. Alionésimo Lobo Souza Júnior e ao Sr. Jorge Fernandes Nadler (peças 133 e 193). A pesquisa de preços foi requerida em 13/9/2016 e entregue em 20/9/2016, tornando-se inconteste que não houve qualquer inversão dessas fases administrativas prévias à contratação.

7.13. Conclui que não merece prosperar a tese disposta no Relatório de Fiscalização nº 201/2018 de que a contratação foi desnecessária, inadequada e sem utilidade. Destaca que se houve problema na utilização do sistema, se deu em virtude da pouca aderência pelos servidores a nova cultura e do curto período disponibilizado para a implantação e utilização.

Análise:

7.14. Não assiste razão ao recorrente.

7.15. Não se discutiu nos autos a necessidade de um sistema informatizado para o então Ministério da Integração Nacional, mas sim a constatação da inutilidade daqueles produtos e serviços ofertados pela N2O TI ao Ministério. Não houve uma análise efetiva das reais necessidades do MI nem mesmo um levantamento das soluções de gestão de contratos existentes no mercado de modo a delinear o objeto que melhor atendesse ao MI, partindo-se diretamente para o modelo adotado pela solução comercializada pela empresa N2O TI. Cabe esclarecer que o trecho mencionado pelo recorrente e retirado do processo 004.551/2012-5 (peça 204, p. 29), na verdade, não faz referência à necessidade de um sistema informatizado pelo MI, menciona sim a deficiente estrutura de coordenação, supervisão, fiscalização e orientação das ações do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Leste, a cargo do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) do MI.

7.16. Em nenhum momento, seja no relatório produzido pela equipe de fiscalização, seja na instrução que analisou originalmente as audiências e citações dos responsáveis, foi levantada a hipótese da inexistência dos sistemas Gescon e Portal da Estratégia. Ou seja, os elementos carreados aos autos foram considerados para concluir pela inutilidade dos sistemas pelo MI no âmbito do Contrato Administrativo Nº 20/2016-MI, inutilidade essa para a qual concorreu, solidariamente, a empresa N2O TI. Tal responsabilidade solidária da empresa foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

detalhadamente sustentada à peça 87 do TC 016.115/2018-0, apensado a este. A equipe de auditora identificou que os sistemas adquiridos, 'Portal da Estratégia' e 'Sistema Gescon', revelaram-se desnecessários, inadequados ou sem utilidade, dando causa a dano ao erário no valor integral da contratação (R$ 8.514.852,79).

7.17. No que se refere ao 'Portal da Estratégia', a unidade apontou:

a) o recebimento definitivo do Sistema Portal da Estratégia [Gerenciamento de Portfólios e Projetos] ocorreu em 10/1/2018, sendo que, até o término da auditoria, realizada em julho/2018, nenhum usuário do Ministério havia sido treinado para utilizar a ferramenta, sendo que os únicos usuários cadastrados para utilizar o sistema eram o gestor e o fiscal do contrato, além dos próprios membros da equipe de auditoria do TCU;

b) preexistência da aplicação denominada Sistema Painel MI, que já atenderia a Coordenadoria-Geral de Planejamento e Melhoria da Gestão (CGPM/MI) quanto às funcionalidades de planejamento e monitoramento das ações do Mapa Estratégico do Ministério; e

c) em face da total desnecessidade do Sistema Portal da Estratégia, ou de pelo menos da não necessidade de todas as suas licenças adquiridas, o Ministério conduziu tratativas, em dezembro/2017, com o objetivo de ofertá-lo a outras entidades, como: Sudam, Sudeco, Sudene, Codevasf e Dnocs (peça 39, pp 1-10), embora inexistisse qualquer previsão, nos documentos que deram origem ao planejamento da contratação, de que o sistema visaria suprir uma possível demanda de outras entidades.

7.18. Já no tocante ao sistema Gescon, a unidade técnica concluiu pela sua desnecessidade e inutilidade, uma vez que:

a) o registro de acessos do sistema revelou que, no período de fevereiro a junho de 2018, apenas 16 usuários do Ministério acessaram o sistema ao menos uma vez e a quantidade de acessos máxima ao mês foi de dez usuários (peça 52, pp 2-18);

b) até 5/7/2018, após dezoito meses da instalação das licenças do sistema, ocorridas em 21/12/2016 (peça 55, pp 28), ele ainda não estava sendo efetivamente utilizado pelo Ministério, encontrando-se em fase de homologação (peça 13, pp 2-3);

c) assim como no caso do Sistema Portal da Estratégia, o MI efetuou tratativas, em dezembro/2017, com o objetivo de ofertar o Sistema Gescon às entidades Sudam, Sudeco, Sudene, Codevasf e Dnocs (peça 39, pp 1-10).

7.19. O direcionamento da licitação apontado pelo acórdão deste Tribunal não se fundamentou apenas no fato (i) de o recorrente ter atuado em licitação na Secretaria dos Portos da Presidência – SEP, de onde se originou a ARP aderida pelo MI, (ii) das semelhanças do termo de referência e do contrato administrativo com os lavrados na SEP, e (iii) da pesquisa de preços ter sido realizada após a aprovação da adesão à ARP. Outros elementos existiram e se somaram a esses três indícios, formando um conjunto de fatos e provas que será relatado adiante. Como resultado direto de um planejamento inadequado, a análise dos processos de pagamento dos bens e serviços adquiridos pelo MI demonstrou que houve aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade. Foi identificado um conjunto de irregularidades, quais sejam: Inversão de etapas na fase de planejamento da contratação; Documentos do planejamento da contratação foram copiados de documentos da SEP/PR; Não definição de requisitos de negócio para a Solução de TI; Análise de vantajosidade insuficiente; Não parcelamento do objeto; Contratação desalinhada aos objetivos definidos no PDTI; Motivação da contratação inadequada e insuficiente; Ausência de justificativas técnicas e econômicas para adesão à ata de registro de preços; Ausência de metodologia de cálculo para os quantitativos de bens e serviços; Ausência de catálogo de serviços; Deficiências na análise de riscos da contratação; Não utilização dos sistemas adquiridos pelos usuários do Ministério; Produtos sem serventia: produtos desnecessários, de baixa qualidade, inservíveis e recebidos sem avaliação técnica adequada.

7.20. Da análise dos documentos produzidos pelo MI na fase de planejamento da contratação, foi possível observar incoerências nas datas de elaboração dos documentos confrontando-se com a sequência que se espera do processo de planejamento de uma contratação de bens/serviços de TI. Tal situação pode ser observada a partir de uma 'linha do tempo' construída pela equipe de auditoria para ilustrar a questão, na qual podem ser observadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

várias incoerências que apontam para inversão de processos e atividades relacionadas ao planejamento (apensado TC 016.115/2018-0, peça 76).

7.21. Ficou demonstrado, por exemplo, que o ETP apresenta conclusão pela adesão à ata da SEP/PR e tabela com estimativa de preços (12/9/2016), bem antes da realização da cotação de preços. A referida pesquisa só foi finalizada oito dias após a conclusão do ETP, em 20/9/2016, conforme evidenciado pelas mensagens eletrônicas apresentadas pelo Sr. Marcelo Campos Brito em suas razões de justificativa (peças 179 e 182, p. 2).

7.22. O documento formal mencionado pelo recorrente, trata-se de outro e-mail com assinaturas, enviado posteriormente, em 26/10/2016. No entanto, ele não afasta o e-mail anterior que já apontava a intenção de adesão à ARP, dos ofícios dirigidos a SEP-PR e a empresa (peça 28), além do despacho para a CGSL, datado de 20/9/2016 (peça 24, p. 2-3). Cabe lembrar que o Contrato 20/2016-MI foi assinado em 20/10/2016 (peça 28, p. 21 do TC 016.115/2018-0).

7.23. Devido à definição prévia do fornecedor, o MI deixou de analisar aspectos relevantes para realizar a aquisição de solução de TI, e o fez de forma atropelada, como foi observado no procedimento licitatório.

7.24. Quanto à similaridade da documentação, também foi elaborada pela equipe de auditoria do TCU uma planilha 'Comparativo de Textos do TR' (apensado TC 016.115/2018-0, peça 48). Observe-se que a cópia de documentos oriundos da SEP/PR vai além da mera congruência de necessidades semelhantes, pois a equipe de planejamento copiou, inclusive, a descrição do item relativo à ferramenta de *Business Intelligence* (BI) que não foi objeto de contratação, pois já era atendido no Ministério por outro contrato. Ou seja, a equipe de planejamento sequer analisou o documento de origem de modo a adaptá-lo às reais necessidades do MI, limitando-se a copiá-lo de forma automática.

7.25. A cópia dos documentos que embasaram a contratação da N2O TI pelo MI, além de observada nos trechos do TR, foi verificada também na minuta do contrato. E ainda, chama atenção o fato de que algumas cláusulas do próprio contrato 'assinado' pelo MI e pela N2O TI fazem referência à SEP/PR.

Da observância da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4, de 2014

7.26. O recorrente lembra que o certame foi firmado sob a égide da Instrução Normativa SLTI/ MPOG nº 4, publicada em 11/9/2014, e alega que todos os quesitos ali exigidos foram por ele fielmente cumpridos.

7.27. Segundo o artigo 9º da IN SLTI/MPOG nº 04/2014, a fase de planejamento da contratação deve observar obrigatoriamente quatro etapas, são elas: a) Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação; b) Estudo Técnico Preliminar da Contratação; c) Análise de Riscos; e d) Termo de Referência ou Projeto Básico.

7.28. Informa que a peça 256 traz a nomeação deste recorrente como integrante da equipe de planejamento, conforme consta da portaria publicada em 3/8/2016.

7.29. Afirma o recorrente que consta do planejamento da contratação o devido estudo técnico preliminar, com todo o detalhamento necessário para embasar os atos decisórios subsequentes, incluindo-se: a) o objetivo da contratação; b) a especificação das necessidades do Ministério; c) os requisitos temporais, de segurança, capacitação, não funcionais, manutenção, os requisitos legais; d) a identificação de soluções alternativas; e) a justificativa da escolha da contratação; f) a quantidade necessária de cada produto, serviço; g) os benefícios que deveriam ser alcançados e h) a desnecessidade de adequação do ambiente.

7.30. Apesar de o Acórdão apontar que os dados trazidos na fase de planejamento são insuficientes, o recorrente questiona que o acórdão não esclarece quais pontos deveriam constar e qual o efetivo prejuízo à Administração com a suposta omissão de tais informações sequer detalhadas.

7.31. Afirma o recorrente que todos os pontos necessários para ilustrar o cenário da contratação foram descritos, podendo ser aferida a viabilidade técnica e econômica da avença, sendo excesso de formalismo afirmar que a justificativa da contratação restou incompleta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

7.32. Alega ainda que, observando-se as exigências da IN SLTI/MPOG nº 04/2014, verifica-se que a etapa referente à análise de riscos foi prontamente cumprida pela equipe de planejamento.

7.33. Quanto ao termo de referência, diz que a instrução técnica e o relatório de fiscalização apontam inconsistência, por hipoteticamente não ter informações suficientes. Em contraponto ao acórdão recorrido, tem-se que a finalidade do projeto foi desde o início bem delineada, como se extrai da justificativa do ETP.

7.34. Igualmente, afirma que o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) determinou claramente a motivação da contratação.

7.35. Conclui o recorrente, portanto, que o argumento de que a documentação não teria embasado e justificado a contratação a contento não subsiste.

Análise:

7.36. Não merece prosperar as razões recursais.

7.37. O recorrente alega que observou a legislação vigente, em especial, a Instrução Normativa SLTI/ MPOG nº 4, de 2014.

7.38. A peça 256 traz, na verdade, a nomeação do recorrente para exercer o cargo de Coordenador Geral de Suporte Logístico do Departamento de Gestão Interna da Secretaria Executiva do MI, conforme consta da portaria publicada em 3/8/2016.

7.39. O Sr. Adriano foi designado como integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação e, nessa condição, era responsável por elaborar e aprovar os artefatos DOD, ETP, Análise de Riscos e TR. Nos itens III.1, III.2 e III.3 do Relatório de Fiscalização 201/2018 (peça 88), foram identificadas uma série de irregularidades. Os artefatos relacionados não apresentavam os critérios e condições para a adequada gestão e execução contratual, bem como contemplavam bens/serviços desnecessários. Os artefatos de planejamento também não continham justificativas para diversos itens sensíveis da contratação: quantitativos de licenças e serviços, tipos de licenças etc..

7.40. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborado pela equipe do MI não apresentava as necessidades do negócio e tecnológicas, bem como os requisitos necessários e suficientes à escolha do completo rol de bens/serviços que compõem a Solução de TI pretendida, se limitando a relacionar apenas as especificações para a Ferramenta de Gestão de Contratos Administrativos.

7.41. Essa questão é bastante relevante, pois a ausência de requisitos para a contratação de um Sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos (Módulo 1), bem como para a contratação de uma ferramenta de Extração de Dados do Siafi (Módulo 3), que futuramente não foi implementada, inviabiliza a sequência de atividades voltadas à etapa de seleção do fornecedor, a exemplo da avaliação das soluções disponíveis no mercado e da cotação de preços.

7.42. O Estudo Técnico Preliminar relaciona esses dois módulos ao apresentar o rol de bens e serviços que compõem a solução sem apresentar detalhes e especificações necessárias para o entendimento do objeto.

7.43. Esta questão constou inclusive de recomendação no âmbito do Parecer Jurídico 642/2016/CONJUR-MIN/CGU/AGU, emitido em análise aos documentos do planejamento da contratação.

7.44. A Conjur do MI reconheceu que os documentos do planejamento da contratação são de natureza extremamente técnica, no entanto, a recomendação acima transcrita é precedida de ponderações a partir de Acórdão deste Tribunal que tratou anteriormente da adesão do Ministério do Esporte (ME) à ARP 1/2011 do Ministério da Defesa, citando as seguintes irregularidades (peça 72, p. 5-6): ausência de levantamento de necessidades; transcrição dos exatos termos do termo de referência do ME; não foi seguido o processo normal de elaboração dos artefatos a fim de viabilizar a mensuração de serviços; não foram claramente descritos os serviços demandados; o objeto contratado não reflete a demanda real por serviços de TI do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

contratante; e ausência de descrição da metodologia empregada pelo Ministério da Defesa para definir a unidade de referência UST utilizada para definir as quantidades de serviços licitadas.

7.45. Ora, a lista de irregularidades mencionadas acima, relacionadas no parecer da Conjur/MI, era semelhante ao que foi constatado no processo de planejamento do MI.

7.46. Ressalte-se que o MI enviou para três fornecedores o termo de referência da contratação, solicitando uma proposta de preços. No entanto, não se pode entender como as empresas consultadas enviaram propostas ao Ministério sem conhecer os requisitos tecnológicos e as necessidades do negócio para o completo rol de bens e serviços que se pretendia contratar.

7.47. Importante também destacar que, com relação ao Sistema de Gestão de Contratos Administrativos, as especificações constantes do ETP foram descritas com base nas tarefas que a ferramenta desenvolveria e não com base nas reais soluções dos problemas identificados no Ministério e os benefícios delas decorrentes: cadastrar contratos, gerar alertas, incluir gestores, etc..

7.48. O art. 13 da IN-SLTI/MP 4/2014 é que estabelece a necessidade de elaboração do artefato Análise de Risco. No entanto, da análise do documento Análise de Riscos produzido pela equipe de contratação é possível perceber que, apesar da complexidade do tema e da utilização de métricas não convencionais em contratações da Administração Pública, como a UST, nenhum risco específico foi registrado. A propósito, nada foi registrado sobre a utilização de UST, a necessidade de treinamento ou de maior experiência da equipe de fiscalização ou sobre dificuldades inerentes ao processo de implantação das ferramentas no Ministério. Foram relacionados cinco riscos, descritos de forma genérica, pouco esclarecedores e quase nada acrescentaram ao processo de planejamento. O documento Análise de Riscos é datado de 21/9/2016, mesmo dia em que o Termo de Referência foi emitido. A conclusão a que se chega é que foi mais um artefato produzido para atender a legislação e dar aparência de legalidade à contratação.

7.49. O texto apresentado no termo de referência elaborado pela equipe de planejamento da contratação pretendida pelo MI é réplica do que foi definido na SEP/PR, ou seja, não há nenhuma personalização em relação às necessidades do Ministério. São vários trechos copiados, indicando que os itens do TR foram copiados e que o Ministério alterou apenas o nome do contratante, muitas vezes até esquecendo de alterar o nome da SEP/PR, o que reforça a constatação de que não ocorreu um efetivo planejamento da contratação.

7.50. O termo de referência elaborado pelo MI carecia de elementos mínimos para a definição precisa dos custos de UST, métrica estabelecida para a prestação dos serviços de apoio estratégico previstos no Contrato 20/2016-MI. O Ministério não elaborou catálogo de serviços que permitisse mensurar os custos unitários das atividades que integrariam esses serviços. E mais, na ausência de elementos que permitissem uma definição de custos adequada, é comum que as empresas apresentem propostas com valores inflados a fim de se resguardarem.

Da desproporcionalidade da condenação aplicada diante da ocorrência de falhas de ordem meramente formal no planejamento da contratação

7.51. Destaca o recorrente parecer exarado pela Procuradora Cristina Machado no bojo do Processo TC 034.305/2018-1, o qual registra com clareza que deficiências encontradas na instrução de processo de contratação não constituem falhas aptas a ensejar penalização gravosa.

7.52. Ressalta que o *parquet* opinou inclusive pela impossibilidade de aplicar sanção naquela ocasião, ao considerar ainda os preceitos instituídos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, pois os fatos devem ser analisados, segundo as orientações e práticas da época em que ocorreram.

7.53. Alega o recorrente que não existem irregularidades graves, mas, no máximo, possível deficiência na documentação por não especificar com a precisão e densidade esperadas pelo Tribunal. Ressalta que essa precisão não está presente na IN n.º 4/2014, constituindo-se em falha formal praticada sem dolo ou má-fé, e sem qualquer consequência grave ao Ministério da Integração. Trata-se, pois, de condutas que, considerando os parâmetros da LINDB e o princípio da proporcionalidade, não merecem qualquer penalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

Análise:

7.54. Não assiste razão ao recorrente.

7.55. O caso concreto trazido no processo 034.305/2018-1 não se amolda a este processo. Naquele, já existia um contrato e se discutia resumidamente a mera atualização de *software* que já era empregado no órgão. Já em grau de recurso, o Tribunal buscou responder se a existência de contratação anterior, realizada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para o mesmo objeto atenderia as necessidades do órgão, além da reprodução *pro forma*, na atividade de planejamento, das conclusões lançadas no processo de planejamento anterior. Naquele processo, existia no contrato cláusula de limitação de atualização do *software* correspondente ao prazo de garantia (36 meses). Assim, expirado o prazo de garantia do contrato, o *software* deixou de ser atualizado, justificando a realização de nova contratação pelo órgão. As mesmas necessidades do órgão, existentes em 2013, estavam presentes em 2017, qual seja, a necessidade de se manter a confiabilidade e precisão nos dados registrados em bancos de dados, estando justificada a aquisição de nova licença de *software*. Naquele processo, foram consideradas as circunstâncias concretas dos agentes públicos, que compreendiam, de forma razoável, que a nova contratação estaria justificada como um prosseguimento da solução de qualidade de dados anteriormente adotada pelo órgão, não havendo, no planejamento decisório, alteração considerável na demanda do órgão, no período de 2013 a 2017. Também contou a favor dos agentes os seguintes elementos: (1) a previsão da ação de atualização de *software* no Plano Diretor de Tecnologia da Informação; (2) a existência de um processo de planejamento, ainda que seja a reprodução de elementos contidos no processo de planejamento anterior; (3) e a ausência de elementos indicativos de má-fé por parte dos agentes e ausência de dano quantificado na decisão recorrida.

7.56. Ressalte-se que a existência de dolo não é condição necessária para a sujeição de gestores públicos ao Controle Externo realizado por este Tribunal.

7.57. A matriz de responsabilização não apontou má-fé do responsável, mas apenas a ausência de boa-fé. O entendimento consolidado no TCU é de que a boa-fé não pode ser presumida e deve estar evidenciada nos autos, sendo que não foi possível caracterizar a boa-fé do responsável no caso em comento.

7.58. Não se vislumbra afronta ao princípio da proporcionalidade no caso em tela, uma vez que a responsabilidade financeira por dano ao Erário, objeto da citação do responsável, não depende de comprovação de dolo, bastando a comprovação de prática de ato com culpa e sem qualquer gradação, conforme jurisprudência do TCU (Acórdãos 5547/2019-TCU-1ª Câmara e 7982/2020-TCU-1ª Câmara, ambos de relatoria do Min. Benjamim Zymler). Além disso, o art. 28 da LINDB não limita a responsabilização do agente público à conduta dolosa, bastando a caracterização de erro grosseiro. Por sua vez, o art. 12 do Decreto 9.830/2019 dispõe que erro grosseiro é aquele praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

7.59. A culpa grave do responsável, decorrente de negligência crassa, está evidenciada nos autos e comprovada pelo próprio Sr. Adriano ao admitir que, mesmo tendo sido designado integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação, nunca se reuniu ou fez qualquer tratativa com o integrante técnico sobre a elaboração dos artefatos inerentes à contratação (peça 239, p. 11, parágrafo 38).

7.60. O Tribunal considerou que os gestores públicos responsabilizados pela irregularidade de 'direcionamento na contratação da Empresa N2OTI por meio de adesão à Ata de Registro de Preços da SEP/PR' praticaram atos de consequências extremamente gravosas ao poder público, mormente considerando-se o prejuízo equivalente à integralidade dos valores despendidos, levando inclusive à aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Da devida execução do contrato e da falta de aderência ao sistema pelos servidores

7.61. O recorrente alega que a empresa N2O TI forneceu todas as licenças do *software*, implementou-o e ministrou o treinamento contratado. Traz e-mail convocatório do curso como prova (prova 2). De tal modo, não há que se aventar a inexecução contratual ou a sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

ineficiência. Diz que o próprio Relatório de Fiscalização reconhece a entrega das licenças e a realização do treinamento correspondente. Tais fatos ficaram comprovados em diversas ordens de serviços emitidas.

7.62. Destaca que a fiscalização se deu durante a fase de implantação do sistema, sendo esperado que não estivesse, nesse período, em ampla fluidez e acesso pelos servidores. Informa que o contrato foi assinado no ano de 2016; no final de 2017, os *softwares* ainda estavam sendo instalados no órgão e em 18/6/2018 a auditoria foi iniciada, não havendo tempo hábil para implementação, ajustes e customização do sistema a fim de que este se adaptasse às necessidades do Ministério.

7.63. Alega o recorrente que o acórdão recorrido se precipita ao manifestar que 'dezoito meses após ter sido instalado, ainda apresentava deficiências'. Conforme já esclarecido, o contrato foi assinado no final do ano de 2016, sendo completamente razoável que ao final do ano seguinte ainda não estivesse sido instalado em sua totalidade.

7.64. Aduz que se tratava de uma mudança de paradigma no Ministério, que exigia boa vontade por parte dos servidores para utilizá-lo. Lembra que, em 2017, o sistema estava em fase de adaptação e de customização, visando se adaptar às necessidades do órgão, e que eventuais indisponibilidades e erros se justificariam nessa fase.

7.65. Alega o recorrente que o período de auditoria se deu antes mesmo da finalização do serviço, não haveria condições de avaliar o sistema implementado em sua completude.

7.66. Informa que o sistema Gescon integra outros sistemas utilizados pela Administração Pública, sendo capaz de gerenciar qualquer tipo de instrumento contratual, independentemente de sua classificação (administrativo, técnico, custeio, serviços, obras etc.). E que o objetivo final era integrar todos os bancos de dados utilizados pelo Ministério, medida que certamente demandaria um longo período. Contudo, para tal, era imprescindível a alimentação do sistema por parte de seus usuários, sob pena de se tornar ineficaz.

Análise:

7.67. Não deve ser acolhido esse argumento recursal.

7.68. Com relação ao serviço de instalação (módulo 5), o contrato previa a execução de três serviços de instalação tecnológica das soluções adquiridas ao custo unitário de R$ 24.000,00, perfazendo um montante de R$ 72.000,00. Ao longo da execução, foram emitidas duas ordens de serviço, que acarretaram no pagamento de R$ 48.000,00. Ressalte-se que a instalação associada ao Extrator de Dados para acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do Siafi não foi realizada em função da supressão desse módulo no âmbito do 1º Termo Aditivo. Durante a inspeção realizada no Ministério foi possível confirmar a instalação dos sistemas Gescon e Portal da Estratégia, apesar de não estarem sendo utilizados, sequer terem sido comprovadas a sua necessidade, adequação e utilidade para o MI. (Apensado TC 016.115/2018-0, peça 87, p.33).

7.69. As despesas com serviço de treinamento de usuários (módulo 6) chegaram ao montante de R$ 84.000,00. De acordo com o Relatório de Fiscalização (Apensado TC 016.115/2018-0, peça 87, p.33-34):

> 200. Há elementos que comprovam que os treinamentos foram realizados, uma vez que constam do processo administrativo condutor dos pagamentos mensagens eletrônicas tratando de reserva de salas, de indicação dos servidores para treinamento, listas de presença, avaliações do curso pelos participantes e apostila de treinamento (peça 54).
>
> 201. Destaque-se que somente o sistema Gescon foi objeto dos treinamentos realizados no MI.
>
> 202. Conforme relatado acerca da inspeção realizada no MI, foi constatada a não utilização do Sistema Gescon, objeto dos treinamentos realizados, e que apenas 16 usuários acessaram a ferramenta no período entre fevereiro e junho de 2018. A título de ilustração da situação, temos que o *log* de acessos do Sistema Gescon, neste período, relaciona apenas dois acessos para o login 'salem.santoucy', um dos nomes que constam na lista de treinamento da OS 11/2017 (peça 52, p. 2-18).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

> 203. Ainda sobre a questão, há tanto descaso na condução do processo de implantação dos sistemas contratados que o gestor solicitou à N2OTI, à época dos treinamentos objeto da OS 11/2017, que a empresa fizesse uma reciclagem com o pessoal que já tinha recebido treinamento anteriormente, provavelmente no âmbito da OS 4/2016, de 18/11/2016, demonstrando fracasso na transferência de conhecimento necessária à implantação e utilização das ferramentas adquiridas (peça 54, p. 3).
>
> 204. É possível concluir que os poucos treinamentos realizados não tiveram nenhuma serventia para o Ministério, uma vez que os sistemas contratados não estão em uso, tampouco foram devidamente implantados no MI.

7.70. A alegação de que o sistema Gescon ainda não estava totalmente implantado para tentar justificar o seu baixo uso foi trazida nas alegações de defesa. A então Sefti examinou detidamente esse argumento (peça 268, itens 277-282). Reproduz-se a seguir trecho que tratou da matéria:

> 281. (...) Essa alegação não merece prosperar, pois já tinham decorrido dezoito meses desde o pagamento pela instalação do sistema Gescon (dezembro de 2016) até a realização da inspeção do TCU (julho de 2018). O MI pagou por um sistema pronto, ainda que sujeito a ajustes eventuais, não fazendo sentido que depois de quase dois anos o sistema ainda estivesse em fase de implantação.
>
> 282. A situação ora descrita demonstra que o sistema não atendia as necessidades do Ministério e que a resistência dos servidores em usar o Gescon não se resumia a problema cultural, como alegou o Sr. Adriano na entrevista, pois o sistema apresentava falhas graves de inconsistência de dados que o tornava inservível para o acompanhamento dos contratos. As deficiências do Gescon serão descritas com mais detalhes no tópico III.5.1 que trata da análise das alegações de defesa da empresa N2OTI.
>
> (...)
>
> 288. Os *logs* de acesso aos sistemas, as entrevistas realizadas durante a inspeção, os documentos constantes dos processos de pagamento e os relatórios extraídos do Gescon comprovam que os sistemas não estavam em uso pelo Ministério, ou por não serem necessários (Sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos – Portal da Estratégia) ou por falhas no sistema que impediam sua utilização e o tornavam inadequado (Sistema de Gestão de Contratos - Gescon). (grifos acrescidos)

Das ações diligentes do Recorrente visando a plena utilização do sistema, que reforçam sua boa-fé

7.71. O recorrente traz e-mail enviado em 3/11/2017 (prova 3), cobrando a utilização do sistema, diante da baixa adesão dos servidores, com o intuito de mostrar que o que cabia à equipe gestora ter feito para efetivar a utilização do Sistema Gescon pelo órgão, foi feito.

7.72. Traz outro e-mail enviado no início de 2018 à empresa solicitando adaptações no sistema (prova 4), o que indicaria o comprometimento da gestão em fazer com que o sistema fosse devidamente adaptado.

7.73. Em relação ao relatado pelo Ministro Augusto Sherman em seu voto de que o sistema padecia de informações incorretas, o recorrente esclarece que as informações ali contidas foram incluídas pelos servidores ou absorvidas de outros sistemas governamentais, não se podendo atribuir tal responsabilidade a empresa ou mesmo ao recorrente.

7.74. Alega que não se pode afirmar que pouca utilização do sistema se justifica pela sua baixa qualidade, e sequer existem provas nos autos suficientes a atestar isso. Mesmo porque, não houve acessos suficientes para testá-lo de modo eficaz.

7.75. Conclui que a cultura do órgão, a necessidade de alimentação do sistema e a habitualidade dos servidores em trabalhar com as planilhas fizeram com que a implementação do sistema fosse retardada e vagarosa, mas que isso não pode justificar a inservibilidade da ferramenta.

Análise:

7.76. Toda essa diligência que tenta demonstrar o recorrente deveria ter sido adotada na fase de elaboração do planejamento da contratação, que evitaria muito dos problemas verificados neste processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

7.77. No voto condutor do Acórdão ora recorrido, com relação a esse ponto, o relator esclarece que:

> 115. Lembro que, por ocasião das entrevistas realizadas pela equipe de auditoria em 2018, os gestores da Pasta não defendiam que o sistema encontrava-se em uso, mas debatia-se a causa para tal situação, sendo que o Sr. Adriano Guedes Ferreira apontou 'problema cultural', relativamente a certa resistência dos servidores em utilizá-lo, enquanto o Sr. Geraldo Antônio de Oliveira entendeu que a constatação decorreria de o sistema, alegadamente, não se encontrar totalmente implantado (peça 14, pp. 2-3).
>
> 116. Contrariamente às mencionadas justificativas, a equipe de auditoria apontou severas inconsistências nos dados custodiados pelo sistema, a partir das quais concluiu-se que o sistema apresentava falhas graves que impossibilitavam sua utilização para acompanhamento dos contratos – especialmente as inconsistências nos dados financeiros dos contratos –, que persistiram após dezoito meses do recebimento das correspondentes licenças.
>
> 117. Diante das constatações quanto à ausência utilização relevante dos sistemas e das graves falhas observadas no planejamento da contratação, é forçoso acolher a conclusão instrutória pela ocorrência de prejuízo equivalente à integralidade dos valores dispendidos nestas soluções.

Da ausência de dolo na conduta do Recorrente e do respaldo jurídico e técnico para a realização de seus atos

7.78. O recorrente alega que não corroborou para a efetivação de qualquer ato ilegal, não teve proveito e vantagem econômica, tampouco agiu de má-fé.

7.79. Destaca o seguinte trecho do parecer do Ministério Público:

> (...) não vislumbramos nas condutas praticadas pelos agentes públicos contornos manifestos de fraude ou conluio que justifiquem a aplicação da penalidade extrema de inabilitação pelo período de cinco a oito anos. (...)
>
> 7.80. Afirma que não restou evidenciado atos dolosos, que teria agido estritamente em observância a legislação vigente.
>
> 7.81. Alega que seria inviável pretender que ele revisasse e/ou discordasse das análises, pareceres e documentos elaborados pelos setores competentes.
>
> 7.82. Cita que, inclusive, a jurisprudência deste Tribunal reconhece que a autoridade superior não responde por detalhes técnicos de planilhas, elaborados pelas instâncias próprias, ainda que lhes sejam subordinadas.
>
> 7.83. Argumenta o recorrente, em que pese ser integrante requisitante, não possuía condições técnicas de aferir as especificidades do contrato e que, por tal motivo, sempre se valeu da orientação das áreas especializadas.
>
> 7.84. Diz que os atos praticados por ele foram apenas para impulsionar o processo, não havendo, portanto, nexo de causalidade entre sua conduta e os atos impugnados.
>
> 7.85. Nesse sentido, cita o Decreto 9.830/2019, regulamentador da LINDB, que afasta a possibilidade de extensão desmedida do nexo causal, dispondo, em seu art. 12, §3º, que o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
>
> 7.86. Menciona as principais atribuições listadas na portaria de sua nomeação ao cargo de gestor para concluir que as atividades exercidas quanto à fiscalização do Contrato nº 20/2016 eram basicamente burocráticas e administrativas, de coordenação tão somente. Diz que sempre assinava a documentação após a análise do setor técnico responsável. Traz também, para a mesma finalidade, as competências do Departamento de Gestão Interna descritas no Regimento Interno do Ministério da Integração Nacional.
>
> 7.87. O recorrente transcreve trecho de parecer de especialista por ele contratado (prova 5), a fim de subsidiar a análise do presente recurso por esse Tribunal, o qual destaca que:
>
> Verifica-se que a Coordenação Geral de Suporte Logístico não poderia jamais propor, elaborar ou promover estudos na área da tecnologia da informação, pois o seu Departamento estava incumbido de elaborar e consolidar os planos e programas relativos às atividades de sua área de competência e não de supervisionar, coordenar e promover as atividades relacionadas a tecnologia da informação, que está vinculada ao Departamento de Gestão Estratégia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

Assim a sua participação na assinatura dos documentos, trata-se de pura formalidade, uma vez que o mesmo seria o responsável pela implantação e ajustes nos procedimentos administrativos internos do MI.

7.88. Alega que, como coordenador, atestou a realização do termo de referência, mas que isso não implica em referendar os dados técnicos ali ponderados.

7.89. O citado parecer contratado aponta que ao recorrente apenas foi dada ciência acerca do Termo de Referência, e não solicitada uma validação técnica.

7.90. Ressalta o recorrente que o processo licitatório e a fase de execução contratual foram objeto de vários pareceres jurídicos, que não apontaram qualquer ilegalidade.

7.91. No caso em discussão, o recorrente alega que agiu respaldado tanto pela Advocacia Geral da União, quanto pelo setor de Tecnologia da Informação do Ministério, não havendo evidências suficientes para afastar a aplicação destes.

7.92. Afirma que diante do atesto da vantajosidade do contrato e do referendo da Advocacia Geral da União, não restou a ele alternativa senão assinalar os documentos necessários e dar prosseguimento com a execução do contrato.

7.93. Aduz que há jurisprudência deste Tribunal no sentido de que o gestor que agir respaldado por pareceres jurídicos bem fundamentados, que adota tese juridicamente razoável, não será responsabilizado ou será mitigada a sua responsabilização.

7.94. Cita trechos do voto que fundamentou o acórdão recorrido para dizer que o próprio Tribunal admitiu que o Sr. Alionésimo, por exemplo, teve influência ativa na questão, e não o recorrente, sendo evidente sua pouca ingerência nos atos decisórios de planejamento (peça 284, itens 50, 69 e 70 do Voto).

7.95. Afirma o recorrente que em nenhum momento das instruções ou do acórdão exarado por esta corte, restou indicado ato direto dele que possa ter influenciado no deslinde do certame ou na execução do contrato. Alega ainda que não se aponta para a possibilidade de conduta diversa sua.

7.96. Por fim, alega que, inexistindo conduta de que tenha contribuído para resultado ilícito, não há que se falar na sua responsabilização pelas irregularidades em discussão, até mesmo porque agiu de boa-fé.

Análise:

7.97. Não assiste razão ao recorrente.

7.98. O Sr. Adriano Guedes Ferreira foi responsabilizado por este Tribunal pelas seguintes irregularidades: Direcionamento na contratação da Empresa N2O TI por meio de adesão à Ata de Registro de Preços da SEP/PR; Falhas na definição do Modelo de Gestão e Execução Contratual; Aceite de carta de fiança inválida e fora do prazo estabelecido em contrato sem a devida aplicação de penalidade; aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade, ocasionando dano ao Erário de R$ 8.514.852,79; e superfaturamento na execução contratual que ocasionou dano de R$ 280.125,00.

7.99. De início, ressalte-se que a existência de dolo não é condição necessária para a sujeição de gestores públicos ao Controle Externo realizado por este Tribunal.

7.100. O trecho mencionado pelo recorrente do parecer do MPTCU (peça 282, p. 1), na verdade, está incompleto e fora de contexto. O *Parquet* manifestava-se contrário à proposta contida no item 506.11 da instrução da unidade técnica, na qual sugeria que o Tribunal aplicasse aos responsáveis a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no artigo 60 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público relatou que, 'Apesar das diversas irregularidades na adesão à ata de registro de preços e contratação direta da empresa que viria a fornecer soluções de tecnologia da informação inservíveis e/ou superfaturadas ao órgão, não vislumbramos nas condutas praticadas pelos agentes públicos contornos manifestos de fraude ou conluio que justifiquem a aplicação da penalidade extrema de inabilitação pelo período de cinco a oito anos.' A proposta de inabilitação dos gestores da então Sefti, conforme já informado, foi confirmada pelo acórdão do TCU, que discordou neste ponto do parecer do MPTCU que deixava de sugerir a aplicação da multa do art. 58 da Lei Orgânica – aplicando-se somente a multa do art. 57 a cada um dos responsáveis –, bem como a inabilitação dos gestores. O relator entendeu que o caso se revestia de gravidade suficiente para aplicação da penalidade prevista no artigo 60 da Lei 8.443/1992 ao recorrente, consoante aduzido no item III.7. do Voto (peça 284, p. 12-13).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

7.101. Os atos praticados pelo responsável não foram de mero impulso processual. A conduta do responsável inicialmente ocasionou o direcionamento da contratação para a empresa N2O TI, por meio de adesão à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão Eletrônico SRP-10/2015 da SEP/PR, resultando no Contrato 20/2016-MI e, na fase de execução, resultou no pagamento do montante de R$ 8.514.852,79, que correspondem a bens/serviços ora desnecessários ora inadequados, demandados em quantidades sem as devidas justificativas e sem o adequado planejamento, recebidos sem avaliação adequada e, nesse aspecto, de baixa qualidade ou inservíveis, e que, ao final, se demonstraram sem utilidade ou serventia para o Ministério da Integração Nacional, resultante de uma execução previsivelmente fracassada e que resultou no não atingimento dos objetivos do ajuste. A conduta do responsável também impossibilitou a mensuração adequada dos serviços de apoio estratégico pela unidade de referência UST, contribuindo com a demanda dos serviços com quantitativos não justificados e sem memória de cálculo, ocasionando o pagamento de serviços com preços acima dos praticados no mercado pela empresa N2O TI no âmbito do Contrato 20/2016-MI, com superfaturamento identificado de R$ 280.125,00 relacionado aos serviços demandados por meio das ordens de serviço 1/2018 e OS 2/2018. Com efeito, existe claro nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o dano apurado ao erário, seja em relação à aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade (dano ao erário de R$ 8.514.852,79), seja no superfaturamento na execução contratual (R$ 280.125,00).

7.102. Conforme já mencionado, o art. 28 da LINDB não limita a responsabilização do agente público à conduta dolosa, bastando a caracterização de erro grosseiro. Por sua vez, o art. 12 do Decreto 9.830/2019 dispõe que erro grosseiro é aquele praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

7.103. Não é crível a alegação do responsável de que sua atuação teria se limitado aos devidos encaminhamentos burocráticos tendo atuado como integrante requisitante do processo de planejamento.

7.104. Como já informado, no âmbito do Parecer Jurídico 642/2016/CONJUR-MIN/CGU/AGU, havia recomendação precedida de ponderações a partir de Acórdão deste Tribunal que tratou anteriormente da adesão do Ministério do Esporte (ME) à ARP 1/2011 do Ministério da Defesa, citando diversas irregularidades, que são semelhantes às irregularidades constatadas no processo de planejamento da contratação do MI. Assim, não é verdade que o recorrente tenha agido com respaldo em pareceres jurídicos.

7.105. A afirmação de que o Sr. Alionésimo Lobo de Souza Júnior teve participação e influência ativa no processo de planejamento não exclui a participação do recorrente, que era formalmente designado membro da equipe de planejamento como integrante requisitante.

Da análise feita pela CGDF acerca das condutas do Recorrente sobre o caso em tela

7.106. O recorrente informa que também respondeu administrativamente pela mesma contratação no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar nº 00480-00005036/2021-49.

7.107. Destaca alguns apontamentos realizados naquele PAD pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, em especial quanto à sua conduta, destacando que não restou demonstrado que ele teria agido com desonestidade e com o objetivo de obter proveito para si ou para outrem, conclusão essa retirada dos depoimentos das testemunhas e demais acusados, no sentido de que não houve direcionamento na contratação da empresa N2O; que foram realizados treinamentos, porém, os servidores que atuavam na área de contratos do extinto Ministério da Integração optaram por não utilizar o novo sistema disponível à época. Também não restou demonstrado que agiu com propósito desonesto, com má intenção (elementos caracterizadores da improbidade), buscando causar dano ao erário.

Análise:

7.108. Não assiste razão ao recorrente. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que esta Corte tem competência e jurisdição privativas lastreadas no art. 71 da Constituição Federal e na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), pautando a sua atuação com base no princípio da independência das instâncias e não se vinculando obrigatoriamente a nenhuma decisão de outros órgãos ou entidades, tanto na esfera administrativa, como na esfera judicial.

7.109. Ressalte-se também que a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) não se aplica aos processos no âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista que os processos de controle externo sob jurisdição deste Tribunal são regidos por sua Lei Orgânica.

7.110. Por oportuno, deve-se esclarecer que, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

caracterizar enriquecimento ilícito, improbidade administrativa, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, bastando que se caracterize uma conduta culposa *stricto sensu*, por imperícia, imprudência ou negligência, da qual resulte um dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal (Acórdãos 1.559/2014-Plenário e 5.297/2013-1ª Câmara). Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável.

Da desproporcionalidade da condenação ao pagamento das multas dos arts. 57 e 58, Inciso II, da Lei 8.443/1992

7.111. Alega o recorrente que foi condenado ao pagamento de multa pelo art. 57 pelo julgamento das contas como irregulares, e pelo art. 58 em virtude da prorrogação indevida de prazo para entrega de carta de fiança pela empresa.

7.112. Aduz que o atenuante aplicado ao Sr. Marcelo Campos Brito, conduta em relação à atuação de seu superior hierárquico, deve ser estendido a ele.

7.113. Destaca o recorrente que a aplicação concomitante das multas configura verdadeiro *bis in idem*, já que se remetem aos mesmos fatos imputados a ele, em tais casos a jurisprudência deste tribunal é patente no sentido de não ser possível a aplicação das duas multas.

Análise:

7.114. Não assiste razão ao recorrente.

7.115. A questão da aplicação concomitante das multas dos arts. 57 e 58, da Lei 8.443/1992, já foi enfrentada pelo relator *a quo* em seu voto, ao discordar do posicionamento da unidade técnica e do MPTCU em relação à aplicação de multas ao recorrente, conforme já mencionado (v. tópico IV.3 do voto à peça 284).

7.117. Quanto ao atenuante empregado ao Sr. Marcelo Campos Brito, o mesmo não se aplica ao recorrente. O Sr. Marcelo Campos Brito era assistente da Coordenação Geral de TI do MI, substituto eventual do Coordenador de Sistemas de Informação da CGTI do MI e membro da equipe de planejamento da contratação como Integrante Técnico. Ou seja, não exercia cargo de chefia, e foi designado como integrante técnico da equipe de planejamento da contratação e, nessa condição, era responsável por elaborar e aprovar o ETP em conjunto com o integrante requisitante, conforme o art. 12, caput e §1º, da IN – SLTI/MP 4/2014. Ele reconheceu, em suas razões de justificativa, que permitiu que outra pessoa exercesse a maior parte das funções de integrante técnico para as quais tinha sido designado (peça 131, p. 7). A afirmação de que foi seu chefe imediato, Sr. Alionésimo, que montou a maior parte do processo de planejamento, está lastreada em evidências apresentadas pelo responsável, com destaque para mensagens eletrônicas (peças 171-174, 176-177), mensagens por aplicativo (peça 182) e ordem cronológica na assinatura de despachos (peça 180). Essas circunstâncias não se aplicam ao recorrente.

7.118. Em relação ao Sr. Marcelo Campos Brito, a despeito de rejeitar as razões de justificativa, a unidade técnica absteve-se de propor a aplicação da multa legal, em observância ao princípio do *non bis in idem*, uma vez que exarou proposta de condenação em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica para fatos, em princípio, idênticos (atos referentes ao direcionamento da contratação e às falhas no modelo de gestão e execução contratual). O MPTCU, a seu turno, embora aquiescendo ao não acatamento das razões de justificativa, defendeu que também não deveria ser aplicada a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Adriano Guedes Ferreira. Para o *Parquet* especial, deveria ser aplicada a ele apenas a multa do art. 57, com 'dosimetria suficiente para apená-lo também pelas irregularidades que se pretendeu apenar com a proposta de aplicação da multa do artigo 58 da referida lei' (peça 282). Considerando, de um lado, a rejeição das justificativas e, por outro lado, o afastamento da responsabilidade do Sr. Marcelo Campos Brito quanto ao dano apurado (v. tópico IV.3 do voto à peça 284), o relator afastou a aplicação da multa do art. 57 e acresceu à proposta instrutória a aplicação da multa do art. 58 ao Sr. Marcelo Campos Brito. Em relação ao recorrente, foram aplicadas as multas dos arts. 57 e 58, para fatos diversos.

Do enriquecimento ilícito da Administração Pública mormente a requisição do ressarcimento de todos os valores pagos

7.119. O recorrente alega que mesmo que se avente da hipótese de eventual prejuízo, este não pode ser correspondente ao valor total pago à empresa contratada precisamente porque o objeto contratado foi entregue.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

7.120. Aduz que as licenças foram efetivamente instaladas nos computadores do MI, o treinamento ministrado aos servidores, bem como o suporte operacional foi prestado.

Análise:

7.121. Não assiste razão ao recorrente.

7.122. Não há enriquecimento ilícito da Administração em imputar ao recorrente a obrigação de ressarcir o erário, no caso, pois ele concorreu solidariamente pelo débito decorrente de os sistemas restarem inservíveis ao MI após suas implementações.

7.123. Portanto, a imposição de devolução integral de valores, mesmo em relação a itens cujas atividades foram realizadas, como treinamento, não importa enriquecimento ilícito por parte da administração, mas é consentâneo lógico da preservação do erário, uma vez que não se pode remunerar, em alguns casos, partes imprestáveis de um objeto que, por si só, não atendam a uma finalidade pública. A solução entregue pela empresa, incluindo treinamento e suporte operacional, jamais conseguiu fazer com que as licenças instaladas tivessem qualquer finalidade prática. Há diversos exemplos de julgados neste Tribunal, onde entregas parciais, ainda que comprovadas, não foram suficientes para afastar a condenação pela totalidade dos recursos transferidos. Nesse sentido, pode-se concluir que a entrega feita pela empresa padece dos mesmos vícios, pois constitui-se em uma colcha de retalhos de serviços individualmente considerados, mas que, ao fim, não propiciaram o resultado esperado para a contratação, qual seja, sistema automatizado de gerenciamento e gestão de contratos que dispensasse o serviço artesanal de controles manuais, com ferramentas inadequadas, causando grande impacto e prejuízo ao erário.

7.124. O relator destacou ter considerado no despacho de citação da N2O TI (peça 107), que sua responsabilidade decorreu do 'fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos do contrato e o resultado esperado com a solução fornecida'. Frisou que, a despeito de ter recebido pagamentos, o produto e a solução fornecidos pela sociedade empresária mediante o contrato não trouxeram qualquer resultado útil ao então MI, sendo que, à luz do disposto nos arts. 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77, e 78 da aludida Lei 'o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei de Licitações, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no todo ou em parte, o objeto contratado quando se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução, sendo responsável pelos danos causados diretamente à Administração decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não se excluindo ou reduzindo essa responsabilidade o fato de haver fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado, no caso o então MI. Ainda segundo esses dispositivos mencionados, nem mesmo o recebimento provisório ou definitivo exclui a responsabilidade pela perfeita execução do contrato. E é motivo para a rescisão o não cumprimento das cláusulas contratuais, especificações e projetos, ou cumprimento irregular desses'.

Recurso da N2O TI (peça 337)

8. A empresa foi citada em solidariedade pela:

Ocorrência 1: Aquisição/fornecimento de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade, ocasionando dano ao erário (Matriz de Responsabilização – Anexo 1 da instrução à peça 104: Achado 2).

Ocorrência 2: Superfaturamento na execução contratual no valor de R$ 280.125,00 (Matriz de Responsabilização – Anexo 1 da instrução à peça 104: Achado 5).

Da ausência da materialidade necessária e suficiente para concluir pela imprestabilidade do sistema

8.1 A recorrente informa que as inconsistências registradas no voto foram extraídas da instrução da unidade técnica – peça 268 –, precisamente no Apêndice 1. Cita o seguinte trecho do voto:

> 103. Insta salientar que os sistemas entregues não atendiam a aspectos essenciais de um sistema que tem por objetivo a gestão de informações contratuais, sendo que, menos de dois anos após a assinatura do contrato, apresentavam falhas que os tornavam imprestáveis para o atendimento às necessidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

> 104. Consoante aponta a unidade instrutiva, cerca de dez meses após a instalação do Gescon, os gestores do órgão ainda cobravam a solução de inconsistências básicas no sistema, como informações incorretas no campo 'recursos financeiros' do Gescon, o qual estava fornecendo o valor do contrato em desacordo com o valor real atualizado, consoante ata de reunião de 25/8/2017 (peça 259, p. 12, item 20). **O apêndice 1 da instrução de peça 268 indica, com precisão, inconsistências relacionadas a notas de empenho, notas fiscais e pagamentos contratuais** (peça 268, pp. 80-81). Apesar de essa falha ter sido relatada em agosto de 2017, foi possível observar o mesmo erro em relatório extraído pela equipe de auditoria em julho de 2018, quando foi realizada inspeção no órgão, consoante aponta a unidade técnica. (grifos acrescidos)

8.2. Alega que o referido apêndice da instrução analisa somente *prints* de tela do sistema – juntados aos autos pela própria recorrente –, e um relatório extraído do sistema pela unidade técnica. Ambos os documentos se referem ao Contrato 20/2016.

8.3. Aduz a recorrente que não há menção a qualquer outro elemento de prova além dos treze *prints* de tela acostados às suas alegações de defesa. E que o item 1.2 do apêndice 1 da instrução, p. 81, menciona um relatório gerado pela equipe de auditoria em 5/7/2018, que apresentaria inconsistências nos dados financeiros do mesmo contrato 20/2016.

8.4. Alega a recorrente que as conclusões consignadas para imputar o débito sequer consideraram o escopo previsto no objeto do contrato firmado em termos de quantidade de contratos a serem geridos pelo sistema, tornando a 'constatação' absolutamente frágil e desprovida da materialidade necessária para qualquer conclusão sobre um sistema com essa complexidade.

8.5. Diz que o Relatório de Fiscalização não contém apontamento acerca de inadequação, falhas e inconsistências específicas no sistema Gescon, tanto que não propôs a citação da recorrente quanto ao achado 2 (aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade) pois estava relacionado a uma 'ausência de um adequado e efetivo planejamento da contratação'.

Da não indicação das supostas falhas no Relatório de Fiscalização

8.6. Afirma a recorrente que as conclusões do relatório com relação ao fornecimento inadequado são no sentido de não haver 'qualquer definição de especificações técnicas mais detalhadas sobre a ferramenta pretendida, não sendo possível entender como funcionaria essa integração' com os demais sistemas necessários para o pleno planejamento do Gescon.

8.7. Alega que o Achado 2 está relacionado notadamente à não utilização do sistema, não aos fatores que subsidiaram o entendimento adotado no acórdão recorrido.

8.8. Destaca a recorrente que somente por meio do despacho do relator, é que se determinou acréscimos à sua citação, sob o fundamento de que 'o fornecimento da solução não pode se desprender de seu resultado útil para o contratante':

> 19. No que se refere às demais citações propostas pela unidade técnica em sua derradeira instrução (peça 104, p. 20-24, itens 66.1 e 66.2), permito-me fazer uma complementação.
>
> 20. Isto porque verifico que não houve proposição de citação solidária da empresa contratada em face da irregularidade decorrente da 'Aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade, ocasionando dano ao erário'.
>
> 21. Em razão do grave quadro relatado por ocasião da apreciação do Acórdão 2.974/2018- Plenário e considerando o posicionamento consignado no Acórdão 1.627/2019- Plenário, entendo que há elementos bastantes para incluir a empresa fornecedora da solução como responsável solidária pelo débito apontado, no valor integral do contrato executado, cujo montante apurado até o final da auditoria realizada correspondeu ao dispêndio de R$ 8.514.852,79.
>
> 22. Consoante consignei no Voto condutor do Acórdão 1.627/2019- Plenário, que apreciou auditoria realizada sobre as contratações de TI do Dnit (TC 016.111/2018-4), considero que o fornecimento da solução não pode se desprender de seu resultado útil para o contratante.
>
> 23. Os sistemas entregues não atendiam a necessidades básicas do ente público contratante, e menos de dois anos após a assinatura do contrato apresentava falhas que os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

tornavam imprestáveis para o atendimento às necessidades, o que certamente pode ser computado à responsabilidade do fornecedor.

8.9. Em seguida, diz a recorrente que o relator teceu apontamentos acerca do termo de referência, relacionando os benefícios esperados da solução, concluindo que não foram alcançados pelo produto fornecido – o que adota como premissa a não utilização do sistema, conclui a recorrente que esse fator não pode ser atribuído à empresa.

8.10. Alega a recorrente que as considerações adotadas carecem de materialidade e suporte fático para que se conclua pela deficiência do sistema.

8.11. Traz a recorrente o Acórdão 8362/2012 – 2ª Câmara como precedente, alegando que naquele caso o TCU julgou que a solução mais adequada e justa seria acolher as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis diante da constatação de que houve fragilidades na vistoria da concedente e que seria dever desta conduzir a vistoria de modo a torná-la efetiva.

8.12. Alega que se a jurisprudência do TCU é firme em determinar que o processo seja arquivado por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular diante da 'impossibilidade de obtenção de dados necessários à adequada metodologia de cálculo', quanto mais na hipótese de ausência de dados para aferir a própria irregularidade apontada.

8.13. Afirma que no julgamento de tomada de contas especial, exige-se a definição precisa da responsabilidade e do prejuízo ao erário, não sendo admitida qualquer condenação sob o amparo da incerteza.

8.14. Conclui a recorrente que o acórdão recorrido não está respaldado em provas a fundamentar a sua responsabilização por 'fornecimento de uma solução inservível ao propósito da contratação'; a alegação de falhas de registro no Gescon referentes a um único contrato, com base em prints de tela do sistema, dentre o universo de aproximadamente 111 contratos administrativos que seriam abarcados na solução, é absolutamente desproporcional.

Do incontroverso fornecimento dos sistemas contratados e da vedação ao locupletamento da Administração

8.15. Alega a recorrente que a fornecedora de um sistema não pode responder pelo 'resultado esperado com a solução fornecida', ainda mais quando a própria equipe técnica responsável pela auditoria do Tribunal registrou que 'há dificuldades de sensibilizar os usuários para utilização'; cabe à contratada cumprir com as obrigações contratuais.

8.16. Afirma que entregou e instalou todas as licenças previstas contratualmente, bem como prestou o suporte técnico e estratégico previstos. A conclusão dos serviços, contudo, foi interrompida em virtude da suspensão do contrato que se deu em 5/7/2018, por determinação do Secretário executivo do MI.

8.17. Argumenta que ainda que sejam apuradas falhas corrigíveis nos sistemas fornecidos, não se pode pretender o ressarcimento integral do contrato quando o objeto contratado foi entregue. Lembra que as licenças foram efetivamente instaladas nos computadores do ministério, o treinamento ministrado aos servidores, bem como a manutenção operacional foi prestada; e os documentos juntados comprovaram a funcionalidade do sistema, ainda que tenha se tenha extraído dos 13 prints de telas do sistema inconsistências com relação a: 1 empenho, 5 notas fiscais e 9 pagamentos.

8.18. Conclui a recorrente que a alegação de falhas na execução do contrato não pode ensejar o ressarcimento do valor integral do Contrato de uma solução tecnológica entregue e que, comprovadamente, possui as funcionalidades previstas, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

Análise:

8.19. Não merece prosperar essas alegações recursais.

8.20. Já no item III.2 do relatório de fiscalização (peça 88), a unidade técnica já identificava indícios de que os sistemas adquiridos, 'Portal da Estratégia' e 'Sistema Gescon', mostravam-se desnecessários, inadequados ou sem utilidade, ocasionando possível dano ao erário no valor de R$ 8.514.852,79, resultado de um processo de planejamento eivado de vícios e com elementos que direcionavam para a contratação da empresa N2O TI.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

8.21. Também é apontado no relatório de fiscalização que a não utilização dos sistemas Gescon e Portal da Estratégia, bem como a constatação de que licenças dessas ferramentas estavam sendo ofertadas às entidades vinculadas ao MI, reforçam os aspectos de que os sistemas contratados não eram necessários. Além disso, foi constatado que não havia interesse de usuários do Ministério na utilização das ferramentas, que se mostraram, ao final, sem utilidade, com o agravante de que os quantitativos e o tipo de licenciamento adotado não foi objeto de análise técnica adequada e prévia.

8.22. Nos itens 16 e 17 do voto que fundamentou o acórdão, ora recorrido, o relator descreve as conclusões da unidade técnica quanto à desnecessidade e à inutilidade dos sistemas adquiridos.

8.23. O Tribunal já havia responsabilizado solidariamente a empresa N2O TI no processo 016.111/2018-4, que tratou da aquisição do Gescon pelo DNIT, onde a empresa respondeu solidariamente pelo débito de R$ 22.532.350,00, correspondente a todos os valores pagos por aquela Autarquia, incluindo licenças, serviços e treinamentos (Acórdão 1627/2019-TCU-Plenário, Rel. Augusto Sherman).

8.24. Em relação ao Gescon, a unidade técnica já entendia haver elementos nos autos que justificavam a responsabilização solidária da empresa contratada. O MI pagou por todas as 156 licenças previstas no Contrato para o sistema Gescon e o referido sistema chegou a ser acessado por diversos servidores do Ministério e vários contratos estavam cadastrados no ambiente de produção. Há evidências de que o sistema foi abandonado por falhas do sistema e não por suposta resistência cultural dos servidores, como foi aventado pelos gestores do MI em entrevista com a equipe de auditoria.

8.25. Quanto a essa questão, a então Sefti assim se manifestou (peça 268, p. 67- 68):

> 451. Cerca de dez meses após a instalação do Gescon no MI, os gestores do órgão ainda cobravam a solução de inconsistências básicas no sistema, como informações incorretas no campo 'recursos financeiros' do Gescon, o qual estava fornecendo o valor do contrato em desacordo com o valor real atualizado (peça 259, p. 12, item 20). Apesar de esse problema ter sido relatado em agosto de 2017, foi possível observar o mesmo erro em relatório extraído pela equipe de auditoria em julho de 2018, quando foi realizada inspeção no órgão, conforme explanado nos parágrafos 405-407 desta instrução.
>
> 452. Quanto à menção ao depoimento do gestor do Contrato 20/2016 no âmbito de um PAD, em que ele respondeu que 'soube pelo preposto da empresa que apenas no então Ministério da Integração Nacional as ferramentas 'não deslancharam'' (peça 199, p. 21, grifos no original), observa-se que tal afirmação não condiz com os fatos.
>
> 453. Diversas entidades públicas federais que aderiram à ARP da SEP/PR desistiram de usar o Gescon devido às falhas estruturais no sistema, sendo que algumas imputaram penalidades à empresa N2OTI por inexecução contratual.
>
> 454. Conforme informações obtidas no DOU, o DNIT e o Ministério da Cidadania (MC) imputaram à empresa N2OTI a penalidade de impedimento de contratar com a Administração Pública, além de aplicação de multas (DNIT – impedimento de cinco anos e multa de R$ 4.454.700,00; e MC – impedimento de um ano e multas de R$ 348.100,00 e R$ 143.815,20) – (peça 260, p. 1, 9 e 10).
>
> 455. Em pesquisa no SEI das organizações, confirmou-se que as penalidades imputadas pelo DNIT (peça 260, p. 2-8) e pelo MC (peça 260, p. 11-20) ocorreram por inexecução contratual da empresa N2OTI, uma vez que o sistema Gescon não permitia o correto acompanhamento dos contratos administrativos. No caso do MC, o contrato tinha sido firmado com o antigo Ministério do Desenvolvimento Social.
>
> 456. Além das penalidades supracitadas, o DNIT determinou o ressarcimento ao Erário de R$ 22.532.350,00, correspondente ao valor total despendido com o Gescon, incluindo licenças, serviços de suporte técnico, serviços de apoio estratégico e treinamento.
>
> 457. A Codesp também relatou falhas estruturais no Gescon, sendo pertinente destacar trecho do voto condutor do Acórdão 2.797/2019-TCU-Plenário (grifou-se):
>
> > 36. Quanto ao Gescon, vale destacar, ainda, notícias de processo autuado pela Codesp, em dezembro de 2018, para aplicação de sanção contratual a N2O. No âmbito do referido processo, a Gerência de Operações e Soluções de TI (GESTI) da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

> Codesp, em 29/10/2018, trinta meses após a assinatura do contrato, relatou que havia uma planilha com noventa inconformidades técnicas a serem resolvidas no sistema Gescon e que essas pendências seriam típicas de fases iniciais da implantação de um sistema (peça 94, p. 4-6). Assim, de acordo com a área técnica da Codesp, alguns desses itens impediam o funcionamento básico e confiável do sistema (peça 96).
>
> 458. Ante o exposto, entende-se que a empresa N2OTI deve responder solidariamente pelo fornecimento de sistema de Gestão de Contratos que não atendeu às necessidades básicas do MI (Quadro 13 do Apêndice 3). Entretanto, deve ser excluído o débito de R$ 801.969,00 (Quadro 14 do Apêndice 3) correspondente às licenças e ao serviço de instalação do Sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos, tendo em vista que o sistema nunca foi utilizado pelo MI por decisão administrativa, não se podendo afirmar que havia deficiência na ferramenta.

8.26. A afirmação da recorrente de que as conclusões do relatório com relação ao fornecimento inadequado são no sentido de não haver 'qualquer definição de especificações técnicas mais detalhadas sobre a ferramenta pretendida, não sendo possível entender como funcionaria essa integração' com os demais sistemas necessários para o pleno planejamento do Gescon, na verdade, o trecho mencionado do item 191 (peça 88, p. 32-33) refere-se especificamente ao Sistema Extrator de Dados para acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do SIAFI (módulo 3), que sequer chegou a ser implementado. Este item foi suprimido do contrato por meio do 1º Termo Aditivo (peça 44).

8.27. O trecho grifado '**O apêndice 1 da instrução de peça 268 indica, com precisão, inconsistências relacionadas a notas de empenho, notas fiscais e pagamentos contratuais** (peça 268, pp. 80-81)' foi acrescentado pelo relator no voto, para reforçar o seu argumento, mas o fez de forma exemplificativa, somando-se a todo um conjunto de fundamentos e constatações da equipe de fiscalização. Também, pelo fato de diversas entidades públicas federais que aderiram à mesma ARP da SEP/PR terem desistido de usar o Gescon devido às falhas estruturais no sistema. Não procede, assim, a afirmação de que o relator baseou o seu entendimento acerca das supostas inconsistências e falhas no sistema em meros *prints* de tela do sistema.

8.28. Com relação aos argumentos de incontroverso fornecimento dos sistemas contratados e da vedação ao locupletamento da Administração, esses já foram examinados nos itens 7.121 a 7.124 deste, quando se tratou do recurso do Sr. Adriano Guedes Ferreira.

8.29. Conforme já dito, em nenhum momento nos autos foi levantada a hipótese da inexistência dos sistemas Gescon e Portal da Estratégia. Inclusive, em relação a esse último, não houve responsabilização da contratada pelos valores despendidos, pois não havia evidências de deficiências da ferramenta, uma vez que ela não chegou a ser acessada pelos servidores do MI tampouco pelos servidores das entidades vinculadas.

8.30. A recorrente tenta também vincular precedente que trata de fragilidades na vistoria da concedente, mas não deve ser acatado esse argumento, pois não existem fragilidades no relatório de fiscalização à peça 88.

Da não consideração dos vídeos demonstrativos juntados para evidenciar as funcionalidades do sistema Gescon

8.31. A recorrente juntou ao processo vídeos demonstrativos de outro órgão (peça 262). Aduz que no voto condutor do acórdão recorrido, contudo, alegou-se que os citados vídeos não correspondiam ao sistema implementado no Ministério da Integração, uma vez que a versão do Gescon 2.33.11 (2.3.14), que consta dos vídeos, é de 2021, ao passo que a inspeção realizada no MI ocorreu em 2018, quando a versão em produção do referido sistema era a 2.31.5 (1.3.52), o que impediria a conclusão de que tais vídeos se prestariam a demonstrar as funcionalidades do Gescon entregues ao MI.

8.32. Alega que, em outro trecho do voto, aponta-se que os elementos apresentados nos vídeos demonstravam que as informações financeiras constantes do Gescon não eram confiáveis, pois apresentavam divergências com os registros existentes no Siafi e no Portal da Transparência.

8.33. Quanto a estes pontos, diz a recorrente que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

a) o sistema Gescon é o mesmo para os dois órgãos, apresentando as mesmas funcionalidades;

b) a Home Page é similar em ambos os órgãos, o que possibilita a demonstração pelo site do Ministério do Desenvolvimento Social;

c) a recorrente não tem acesso aos dados do Ministério da Integração Nacional, tornando-se inviável a demonstração no ambiente fornecido àquele órgão; e

d) a versão constante dos vídeos faz parte do ambiente de testes instalado nos servidores da recorrente e os dados presentes são meramente exemplificativos, ou seja, não são os mesmos dados reais do Portal da Transparência.

8.34. Apesar de não possuir o ambiente instalado no MI à época do contrato, a recorrente esclarece que o seu objetivo foi demonstrar que as funcionalidades eram efetivas, bastando para isso que as integrações com SIAFI e Comprasnet estivessem ativas e atualizadas.

8.35. Destaca que em processo similar, TC 029.074/2019-3, que analisa contrato firmado com a Autoridade Portuária de Santos S.A., ao anexar os mesmos vídeos a fim de demonstrar a utilização do sistema, foi determinada por despacho do relator naqueles autos nova instrução do processo para análise dos vídeos anexados.

8.36. Alega que se torna necessária a realização de perícia técnica no ambiente da solução instalada no servidor do MI, uma vez que ser esta a única forma de apresentar a solução instalada no órgão tantos anos depois, bem como refutar de forma precisa quaisquer apontamentos acerca das possíveis falhas da ferramenta.

8.37. Informa que o STF já assentou a aplicação subsidiária da Lei de Processo Administrativo – Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aos processos do TCU, o que permitiria ampliar o rol de provas dos responsáveis.

8.38. Cita a recorrente que no julgamento da Medida Cautelar no MS 26.358-MC/DF, o STF considerou que a negativa de produção de prova pericial em processo administrativo do TCU fere o devido processo legal.

8.39. Conclui que a perícia técnica no presente caso é, portanto, medida que se impõe.

Análise:

8.40. Não assiste razão à recorrente.

8.41. Cerca de um ano depois de ter apresentado suas alegações de defesa, a empresa N2O TI apresentou manifestação complementar em que reiterou que o sistema Gescon atendia aos requisitos do Termo de Referência e que não teria ocorrido o superfaturamento nas OS 1 e 2/2018 (peça 261). Nessa última manifestação, a empresa informou link para acesso a vídeos com as funcionalidades do Gescon, bem como apresentou as memórias de cálculo dos quantitativos de UST que teriam fundamentado a precificação dos serviços das mencionadas OS.

8.42. Esse argumento já havia sido enfrentado pela unidade técnica:

401. Inicialmente, verifica-se que os vídeos em que a contratada demonstra as funcionalidades do Gescon não são evidência de que o sistema atendia aos requisitos previstos no TR e no contrato à época da contratação, tendo em vista que:

401.1. a versão do Gescon, 2.33.11 (2.3.14) que consta dos vídeos é de 2021 (peça 263), ao passo que a inspeção realizada no MI ocorreu em 2018, quando a versão em produção do referido sistema era a 2.31.5 (1.3.52) (peça 52, p. 5); e

401.2. os vídeos mostram informações de contratos de outro órgão que também aderiu à ARP da SEP/PR: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o qual foi extinto em 2019, sendo incorporado pelo atual Ministério da Cidadania (MC). Conforme será visto com mais detalhes nos parágrafos 454-455, o sistema Gescon também não atendeu aos requisitos previstos em contrato naquele Ministério e o MC aplicou as penalidades de multa e de inabilitação para contratar com a APF, tendo em vista a inexecução contratual.

402. Apesar de a defendente assegurar que o sistema Gescon atendia aos benefícios previstos no TR, os *prints* de telas entregues nas duas manifestações demonstram que o sistema não apresentava dados financeiros consistentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

403. Os *prints* de telas 'Empenhos', 'Notas Fiscais' e 'Pagamentos', entregues pela defendente, referem-se a informações do próprio Contrato 20/2016 (peça 201, p. 5, 7 e 11 e peça 261, p. 6, 7 e 8) e apresentam dados incompletos quando confrontados com o Siafi e com o Portal de Transparência. Os comparativos que demonstram as inconsistências do sistema podem ser consultados nos Quadros 7, 8 e 9 do Apêndice 1 desta instrução.

404. Considerando que o Gescon deveria obter os dados oriundos do Siafi e do Comprasnet de forma automatizada, não é possível imputar as falhas ora identificadas a erros de cadastramento manual de informações por parte dos usuários do sistema.

405. Ademais, durante a inspeção realizada em julho de 2018, a equipe de auditoria extraiu relatório (peça 259, p. 8-10) para obter o detalhamento do mesmo contrato usado pela empresa N2OTI nos *prints* de tela supracitados e as informações financeiras também apresentam divergência em relação às informações constantes do Siafi.

406. De acordo com o referido relatório, o MI teria desembolsado, até o dia 5/7/2018, o montante de R$ 1.656.614,02 para o Contrato 20/2016. Trata-se de informação incorreta, pois o sistema omitiu diversos pagamentos realizados no período de 22/12/2016 a 10/5/2018 que totalizam R$ 6.858.238,77, conforme detalhado no Quadro 10 do Apêndice 1 desta instrução.

407. Outra inconsistência que se observa no relatório, é a informação defasada do valor global do Contrato 20/2016, pois o Gescon não atualizou o valor original de R$ 12.616.740,00 após o primeiro aditivo, realizado em 20/10/2017 (peça 45 e peça 259, p. 8).

408. Não procede, portanto, a alegação de que o sistema atendia aos pressupostos exigidos no TR, pois o Gescon apresentava inconsistências graves que impossibilitavam o correto acompanhamento dos contratos.

8.43. Quanto à necessária integração com o módulo extrator de dados financeiros, observa-se daí que se o módulo era necessário para que o sistema funcionasse a contento, isso significa que existe razão nas conclusões da equipe de fiscalização acerca da inutilidade do objeto. Sem a implantação do módulo extrator concomitante com o sistema Gescon, o contrato teve pouca utilidade para o MI.

8.44. Em relação ao despacho no processo TC 029.074/2019-3 (peça 322, daquele), o relator de fato determinou nova instrução pela unidade técnica para exame não somente dos vídeos apresentados pela empresa, mas também de outros argumentos e documentos juntados aos autos, bem como para manifestação conclusiva sobre as irregularidades e sobre todos os valores objeto de citação. Cabe lembrar que os vídeos apresentados aqui neste processo foram devidamente examinados pela unidade técnica.

8.45. Quanto à necessária perícia técnica solicitada pela empresa, cabe esclarecer que não cabe ao TCU determinar, a pedido da responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.

8.46. Cabe lembrar também que o TCU e os processos de controle externo que por ele tramitam são regidos pela Lei 8.443/1992, com processualística específica, observando a Lei 9.784/1999 de forma subsidiária (art. 69 da Lei 9.784/1999).

8.47. A decisão adotada pelo STF no MS 26.358-MC/DF tem aplicação *inter partes.* Cumpre mencionar que a referida decisão do STF foi tomada no bojo de MS impetrado pela empresa Novadata Sistemas e Computadores S/A contra o Relator do TC 018.016/2005-1 no TCU. Como se sabe, o MS é remédio constitucional previsto no art. 5º, inciso LXIX, da CF/1988, que pode ser coletivo ou individual. No aludido caso, tratou-se da segunda espécie, portanto somente fez coisa julgada *inter partes*, em decorrência dos limites subjetivos da lide. Consequentemente, não impõe ao TCU a obrigatoriedade de deferir pedidos de perícias em outros processos, mormente porque não há previsão nos normativos da Corte de Contas e nem amparo em sua jurisprudência (Acórdão n. 266/2018-TCU-2ª Câmara). O STF também já declarou posteriormente a plena validade do art. 162 do RITCU ao julgar o MS 26.108. O art. 162 dispõe que 'as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros'.

8.48. É bem verdade que o Tribunal tem competência para realizar, *ex officio*, vistorias, inspeções, auditorias e outras perícias que assegurem eficácia ao controle externo, auxiliando-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

o na instrução de processos de julgamento de contas. Esses expedientes são instrumentos de fornecimento de provas obtidas por meio de verificações em campo ou de documentos, que permitem ao julgador formar uma convicção da veracidade da matéria que lhe é submetida. Entretanto, a essa faculdade legal atribuída ao TCU não corresponde um dever de aplicação indiscriminada de todos os expedientes saneadores, sob pena de tornar a ação fiscalizadora ineficiente e ineficaz.

8.49. Esclareça-se por fim que, em relação à prova pericial, não há previsão legal ou regimental para que o responsável exija a sua produção nos processos de tomada de contas especial conduzidos por este Tribunal de Contas da União.

Da ausência de responsabilidade da Recorrente pela não utilização das soluções contratadas pelo órgão contratante

8.50. Alega a recorrente que a resistência por parte dos servidores em utilizar o Gescon foi uma das principais causas do apontamento de suposta inutilidade do software.

8.51. Informa que no processo 015.997/2018-9, no qual se analisa o contrato firmado entre a Codesp e a recorrente, o entendimento foi que a empresa não poderia responder pela aquisição dos produtos, ainda que pairassem dúvidas sobre a necessidade do sistema.

8.52. Aduz que a responsabilidade pela utilização da ferramenta é do órgão contratante. A partir do momento que a empresa fornece e instala completamente a solução, cabe ao órgão utilizá-la regularmente. Diz que cumpriu suas obrigações contratuais e não pode responder pelo fato de o órgão não ter utilizado as soluções instaladas.

8.53. Afirma que é inviável pretender responsabilizar a empresa quanto à não utilização dos produtos, tendo em vista que tal se deu por culpa exclusiva do órgão contratante, e que inexiste nos autos elementos probatórios de falhas que tornariam 'inservível' o sistema.

8.54. Menciona que o gestor do Ministério de Infraestrutura, órgão que também contratou essas soluções, informou que o Gescon foi elogiado pela equipe de fiscalização do TCU (peça 213).

8.55. Reforça a alegação de que não consta no relatório de fiscalização qualquer indicação específica de falhas no sistema, muito menos insanáveis. Por outro lado, consta expressamente a dificuldade de 'sensibilizar' usuários para utilizar o sistema.

Análise:

8.56. Não assiste razão mais uma vez à recorrente.

8.57. A solução entregue pela empresa jamais conseguiu fazer com que as licenças instaladas tivessem qualquer finalidade prática. A ausência de utilização ativa, em último caso, também pode ser atribuível à empresa, já que nenhum usuário consegue ou deseja utilizar um software ruim e que não agrega resultados ao trabalho.

8.58. Com relação a baixa utilização do sistema Gescon, esses já foram examinados nos itens 8.18 a 8.23 deste, quando se tratou do recurso do Sr. Adriano Guedes Ferreira.

8.59. Quanto à menção feita pelo servidor da Coordenação de Atividades Administrativas do Ministério da Infraestrutura de que 'o TCU realizou auditoria em vários sistemas oriundos da extinta SEP, inclusive houve questionamento sobre o Gescon no Ministério, mas verbalmente os auditores elogiaram a versão instalada na Pasta, que até então diferia das demais versões instaladas em outros órgãos', ela é feita em um despacho, datado de 7/5/2019, que tratava de pagamento de nota fiscal decorrente de OS para integração entre o GESCON e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e dirigida à Coordenação Geral de Recursos Logísticos daquele ministério. A menção é desprovida de comprovação, de detalhamento e é feita fora de contexto. Verifica-se que o despacho foi feito em razão de questionamento do fiscal técnico quanto ao quantitativo de UST a ser empregado, uma vez que se sugere que os serviços de integração com o SEI poderiam ser considerados de média para baixa criticidade. Também é destacado que algumas atividades estavam acima do preço que vinha sendo praticado em outros contratos que poderiam ser mensurados por UST no Ministério da Infraestrutura. Havia, na verdade, uma preocupação do fiscal técnico quanto a falta de uma tabela objetiva para mensuração dos resultados. E o despacho tinha a função de justificar o critério usado pelo setor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

para definir o valor a ser pago a empresa. A solução adotada foi comparar o valor que seria pago com os valores constantes das notas fiscais encaminhadas pela própria empresa de serviços similares de integração do Gescon com o SEI no Ministério do Esporte e no Ministério do Desenvolvimento Social e da Cidadania. Esse cenário reforça, na verdade, as mesmas irregularidades quanto à definição do Modelo de Gestão e Execução Contratual apontadas no Contrato 20/2016 com o MI.

8.60. Quanto ao entendimento adotado no processo TC 015.997/2018-9 de que a empresa não poderia responder pela aquisição dos produtos, ainda que pairassem dúvidas sobre a necessidade do sistema, essa questão já foi tratada anteriormente pelo Tribunal. No item 102 do voto que fundamentou o acórdão ora recorrido, assim se manifestou o relator:

> 102. Quanto à alegação da existência de decisão semelhante, deliberada no bojo do Acórdão 2.888/2018-Plenário, de minha relatoria, em que se considerou indevida a responsabilização solidária da Empresa N2OTI pela aquisição dos produtos, ainda que pairasse dúvidas sobre a necessidade do sistema, cabe destacar que, no presente caso, sua responsabilidade não advém da ausência de necessidade ou utilização do sistema. Consoante detalhado no Despacho de peça 107, que determinou sua citação, sua responsabilidade decorreu do 'fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos do contrato e o resultado esperado com a solução fornecida'. Friso que, naquela assentada, considerei que, a despeito de ter recebido pagamentos, o produto e a solução fornecidos pela sociedade empresária mediante o contrato não trouxeram qualquer resultado útil ao então MI, sendo que, à luz do disposto nos arts. 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77, e 78 da aludida Lei:
>
> > 'o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei de Licitações, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no todo ou em parte, o objeto contratado quando se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução, sendo responsável pelos danos causados diretamente à Administração decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não se excluindo ou reduzindo essa responsabilidade o fato de haver fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado, no caso o então MI. Ainda segundo esses dispositivos mencionados, nem mesmo o recebimento provisório ou definitivo exclui a responsabilidade pela perfeita execução do contrato. E é motivo para a rescisão o não cumprimento das cláusulas contratuais, especificações e projetos, ou cumprimento irregular desses'.

Da inexistência de superfaturamento nas Ordens de Serviços 01/2018 e 02/2018

8.61. Sobre a imputação de sobrepreço quanto aos serviços faturados nas Ordens de Serviços 01 e 02, a recorrente informa que a decisão recorrida considera que os documentos produzidos cobrados nas referidas Ordens de Serviço (Documento de Visão e Documento de Arquitetura) são similares aos utilizados no Ministério do Esporte.

8.62. Aduz que esse argumento não subsiste. Após comparar a quantidade de horas faturadas em ambos os órgãos, concluiu o Tribunal que a recorrente cobrou no MI por mais horas do que as necessárias para a elaboração de tal documentação, uma vez que no Ministério do Esporte utilizou-se menos tempo para a realização do mesmo trabalho. Segundo o acórdão, por se tratar de documentos similares deveria ter sido demandada menor quantidade de horas para elaboração.

8.63. Esclarece a recorrente que as Ordens de Serviços 01/2018 e 02/2018 são concernentes ao escopo estratégico do contrato. A primeira, se refere à produção de documento com a definição funcional, de negócio, da finalidade da demanda, da evolução da Plataforma Gescon e de Gestão Estratégica e de Projetos. A segunda, à definição técnica e de arquitetura, com o detalhamento da implementação da Plataforma Gescon e de Gestão Estratégica.

8.64. Alega a recorrente que, ao contrário do consignado na decisão recorrida, que entendeu pelo excesso de horas de elaboração e semelhança dos documentos, não há superfaturamento na cobrança da elaboração do Documento de Visão e Documento de Arquitetura, pois a diferença de valor entre os contratos comparados se dá pelo fato de que o MI

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

é um órgão maior que o Ministério do Esporte, o que por si só demanda mais tempo de análise e estudo, mesmo que os documentos se assemelhem, não se pode utilizar somente a semelhança para concluir pelo superfaturamento.

8.65. Diz que além dos manuais, deve ser levado em conta também as horas de trabalho de pesquisa, a conferência e o estudo que os embasam, justificando a diferença entre a quantidade de horas faturadas.

8.66. Informa a recorrente que o laudo técnico particular da empresa Virtus Consult (peça 214), apresentado na fase anterior ao acórdão recorrido, esclarece que os valores das USTs dos dois ministérios não eram divergentes.

8.67. Alega que a diferença de valor se deu em razão da quantidade de serviços utilizados, e não por sobrepreço, como concluiu a decisão recorrida.

Análise:

8.68. Não assiste razão à recorrente.

8.69. A empresa já havia trazido o mesmo argumento, que foi devidamente enfrentado pelo Tribunal. Transcreve-se trecho do voto recorrido que tratou de forma percuciente a questão:

> 106. No que se refere ao superfaturamento na execução contratual (valor histórico de R$ 280.125,00), observado nas OS 1 e 2/2018, embora a empresa tenha indicado os perfis das equipes responsáveis pelos produtos, asseverado que a diferença de valores cobrados entre os dois Ministérios se deve à dimensão do MI (mais áreas realizando gestão de contratos) e ao fato de o MI ser mais complexo e funcionalmente maior do que o ME, e acostado aos autos laudo de perito informando que o número de UST necessárias dependia da expertise e da sensibilidade do demandante, acolho a percuciente análise instrutória também a este respeito, cujo excerto permito-me transcrever (peça 268, p. 71):
>
> > '482. No caso do Documento de Visão (peça 43, p. 6-33), entregue na OS 1/2018 e que custou R$ 247.500,00 para o MI e R$ 124.875,00 para o ME (peça 166-193), o **artefato tem 28 páginas**, sendo **22 páginas somente para contextualizar conceitos de governança e de gestão pública que foram descritos a partir de uma síntese de documentos técnicos produzidos por outros órgãos e entidades**. As **seis páginas restantes que supostamente descrevem a solução de negócio do MI referem-se a macroprocessos que são idênticos aos macroprocessos descritos para o ME**.
> >
> > 483. O Documento de Arquitetura (peça 44, p. 10-71), entregue na OS 2/2018 e que custou R$ 292.500,00 ao MI e R$ 135.000,00 ao ME (peça 41, p. 104-164), segue o mesmo padrão, onde há **dezenas de páginas que nada mais são do que uma síntese de conceitos apresentados em documentos técnicos produzidos por outros órgãos e entidades**, tais como: Principais Modelos de Gestão de Riscos, o modelo do Ministério do Planejamento, Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de Controle e de Monitoramento, o Modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MPOG, Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles da Gestão, Metodologia de Gestão de Riscos.
> >
> > 484. As **poucas páginas que tratam da arquitetura da solução são praticamente idênticas no MI (peça 44, pp 62-69, itens 6, 7 e 8) e no ME (peça 41, pp 156-162, itens 6, 7 e 8)'**. – g.n.
>
> 107. Observa-se, portanto, que o tamanho da organização não influenciou no esforço para a elaboração dos documentos, contrariamente ao que argumenta a empresa, restando injustificada a alegação da empresa de que alocou os mesmos profissionais para realizar as atividades nos dois órgãos, sendo que, segundo conclui a Sefti, no MI, a empresa levou 22 dias úteis para elaborar os Documentos Visão e Arquitetura (peças 43-44), ao passo que no ME a empresa teria levado 41 dias úteis para confeccionar artefatos com conteúdo praticamente idêntico (peça 41, pp. 99-193).
>
> 108. Em relação à memória de cálculo dos quantitativos de UST das OS 1 e 2/2018 (peça 261, pp. 13-18), a unidade técnica aponta a existência de inconsistências que 'não permitem considerá-las como evidências válidas para afastar o superfaturamento', na medida em que (peça 268, p. 72):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

> '486.1. a primeira resposta da empresa N2OTI e as ordens de serviço mencionam alguns **perfis profissionais diferentes daqueles que constam das memórias de cálculo** apresentadas na manifestação complementar, conforme detalhado no quadro 11 do apêndice 2 desta instrução; e
>
> 486.2. o **somatório do esforço** (quantidade de horas e/ou dias) constante das justificativas das memórias de cálculo **extrapolam (sic) o tempo decorrido entre a abertura das OS 1 e 2/2018 e a assinatura dos respectivos termos de recebimento** provisório e definitivo (detalhamento nos quadros 12-a e 12-b do apêndice 2 desta instrução)' – g.n.
>
> 109. Relativamente à justificativa do esforço empresarial empreendido nas OS 1 e 2/2018, o exame instrutório também permitiu concluir que, segundo a memória de cálculo apresentada (peça 261, pp. 15-16), teriam sido consumidos – para a OS 1/2018 – **16,5 dias** para a execução dos serviços (incluindo o tempo despendido com gerenciamento e reuniões de equipe), sendo que o prazo decorrido entre a abertura da OS 1/2018 (29/1/2018) e a entrega dos serviços (15/2/2018) foi de apenas **onze dias úteis** (peça 43, pp. 2 e 34). No tocante à OS 2/2018, a empresa aponta (peça 261, pp. 17-18) o consumo de **23 dias** para a execução dos serviços (incluindo o tempo despendido com gerenciamento e reuniões de equipe), embora o lapso temporal decorrido entre a abertura da OS 2/2018 (2/3/2018) e a entrega do serviço (19/3/2018) tenha sido de somente **onze dias úteis** (peça 44, p. 2, e p. 6).
>
> 110. Com efeito, considero que a memória de cálculo apresentada pela sociedade empresária à peça 268 não logrou êxito em afastar o superfaturamento relativo às OS 1 e 2/2018. (grifos no original)

Da desproporcionalidade da condenação ao pagamento das multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992

8.70. Afirma a recorrente que além do ressarcimento ao erário solidariamente imputado, ela foi condenada ao pagamento de multa pelo art. 57 por consequência do julgamento das contas como irregulares, e pelo art. 58, sem qualquer individualização da penalidade.

8.71. Alega que não concorreu para qualquer irregularidade, sendo responsabilizada na presente TCE injustamente já que cumpriu o contrato administrativo celebrado ao entregar integralmente o objeto para o qual foi contratada.

8.72. Diante da inexistência de dolo ou culpa, as circunstâncias devem ser ponderadas de modo a excluir a penalidade imposta à Recorrente, principalmente no tocante à aplicação concomitante das duas multas.

8.73. Diz a recorrente que no Acórdão não há qualquer atribuição individualizada no tocante às multas, e que a aplicação concomitante das duas multas configura verdadeiro *bis in idem*, já que se remetem aos mesmos fatos imputados a ela.

Análise:

8.74. Não assiste mais uma vez razão à recorrente.

8.75. Equivoca-se a afirmar que foi a ela aplicada a multa do art. 58 da LOTCU. Na verdade, o acórdão do Tribunal aplicou a recorrente somente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 180.000,00.

Recurso de Geraldo Antônio de Oliveira, Coordenador da Coordenação de Administração de Materiais do Ministério da Integração Nacional, e membro da equipe de planejamento da contratação, como integrante administrativo

Elaboração da proposta que resultou na adesão à ata de registro de preços/ Nexo de causalidade com o direcionamento para a adesão à Ata de Registro de Preços

9.1. Alega o recorrente que não elaborou a proposta que culminou com a adesão à ARP, e que sua atuação estava restrita as suas competências regimentais. Para tal, traz o art. 52 da Portaria MI 270, de 29/7/2014, que dispõe que:

Art. 52. À Coordenação de Administração de Material compete coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de compras, administração de material, patrimônio e contratos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

9.2. Afirma que não consta do rol de suas competências elaborar qualquer tipo de documento que não esteja adstrito às atividades coordenação, orientação, acompanhamento e avaliação na esfera da administração de material e com relação aos contratos, por tácito ser aquilo que afeta a condução e o seu acompanhamento – isto é, seus requisitos de controle, e nunca a determinação dos mecanismos de controle e, consequentemente, de execução e de pagamento.

9.3. Consigna que a Coordenação de Administração de Material da Coordenação Geral de Suporte Logístico não poderia jamais propor, elaborar ou promover estudos na área da tecnologia da informação, pois o seu Departamento estava incumbido de elaborar e consolidar os planos e programas relativos às atividades de sua área de competência e na coordenação especificamente de administrar o seu resultado e não o planejamento de sua contratação, pois as atividades de proposição de implantação de tecnologia, assim como a de supervisionar, coordenar e promover as atividades relacionadas a tecnologia da informação, está vinculada ao Departamento de Gestão Estratégia, e não ao Departamento de Gestão Interna.

9.4. Alega que a sua participação na assinatura dos documentos foi uma mera formalidade. Afirma que a responsabilidade para a elaboração dos artefatos era da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação vinculada ao Departamento de Gestão Estratégica, na pessoa do Sr. Jorge Fernandes Nadler, responsável por realizar estudos e propor medidas na área de tecnologia da informação. Em relação ao Termo de Referência, informa que apenas tomou ciência, não participando de sua elaboração.

9.5. Lembra o recorrente que na cadeia de comando para a efetivação da contratação, deve-se incluir a Secretaria Executiva, que exerce o papel de órgão setorial do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, do Poder Executivo Federal – Sisp.

9.6. Conclui que teria tomado ciência dos documentos aos quais a ele foram submetidos, restringindo-os aos aspectos formais de cumprimento das normas processuais administrativas e seus impactos na sua área de atuação, não sendo sua obrigação, pois não é competência do setor que coordenava o conhecimento técnico da área de tecnologia da informação, sob responsabilidade de outro Departamento do Ministério. E por impeditivo legal, ele não elaborou qualquer documento.

9.7. Informa que não possuía os conhecimentos nem estava na sua área de competência para requisitar qualquer aquisição de sistemas de gestão de contratos e assemelhados. Diz desconhecer os motivadores originais, participou do processo de contratação, pois sua área seria a responsável pela disseminação de seu uso pelos servidores, e assim tomou ciência de todo o processo administrativo, o que justifica as suas assinaturas nos documentos para a contratação.

9.8. Aponta a complexidade envolvida no estabelecimento de parâmetros de contratação de serviços continuados de informática, seja na manutenção do sistema, seja para o desenvolvimento de sistemas. Relaciona as diversas métricas que podem ser usadas na contratação de serviços de informática, além da métrica contratada UST. Destaca o recorrente que a escolha da métrica mais adequada irá depender das características do projeto, dos objetivos da contratação e das políticas e diretrizes da organização contratante, e isso se torna mais difícil quando a decisão de atuar neste mercado e equacionar o problema vem de fora. Diz ser recomendável que a escolha da métrica seja baseada em critérios objetivos e claros, visando a transparência e a equidade no processo de contratação.

9.9. Dado este contexto, diz ser natural que o grupo de gestores públicos se acobertassem da expertise de outros órgãos que já passaram pelo processo de licitação de serviços de informática, o que culmina com o interesse da administração em buscar Atas de Registro de Preços.

Análise:

9.10. Não assiste razão ao recorrente.

9.11. Esses argumentos foram trazidos anteriormente e foram analisados pelo Tribunal (peça 268, p. 21-24).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

9.12. O recorrente procura trazer as competências regimentais da Coordenação de Administração de Materiais do MI, no entanto, ele foi responsabilizado também por sua conduta na condição de membro da equipe de planejamento da contratação, como Integrante Administrativo. Em relação a esses argumentos recursais, observa-se que ocorreram na fase de planejamento da contratação.

9.13. Quando o recorrente foi ouvido em audiência, em duas das três ocorrências a ele dirigidas, ele foi responsabilizado na condição de membro da equipe de planejamento da contratação:

c.1) **Ocorrência**: Direcionamento na contratação da empresa N2OTI por meio de adesão à Ata de Registro de Preços da SEP/PR (Matriz de Responsabilização – Anexo 1 desta instrução: Achado 1, Alínea 'c').

Conduta: Na condição de membro da equipe de planejamento da contratação, como Integrante Administrativo, o responsável participou da etapa de confecção dos artefatos exigidos pela IN SLTI/MP 4/2014, aprovando os documentos Análise de Riscos e TR (incluindo a Minuta do Contrato), que contemplaram uma série de irregularidades (Item III.1 do Relatório de Fiscalização 201/2018 (peça 88)), dentre elas o direcionamento na contratação da empresa N2OTI.

Dispositivos Violados: IN-SLTI/MP 4/2014: art. 9º, § 2º, inciso III; art. 10, parágrafo único, incisos I e II; art. 14, inciso I; Lei 8.666/1993: art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 4º; art. 23, § 1º; Súmula-TCU 247/2004; Súmula-TCU 177/1982; Jurisprudência do TCU: Acórdão 1.445/2015- TCU-Plenário; Acórdão 3.359/2015-TCU-Plenário, Acórdão 2.351/2016-TCU-Plenário, e Acórdão 804/2016-TCU-Plenário; Acórdão 1.202/2014-TCU-Plenário e Acórdão 2.764/2010-TCU-2ª Câmara.

c.2) **Ocorrência**: Irregularidades na definição do Modelo de Gestão e Execução Contratual (Matriz de Responsabilização – Anexo 1 desta instrução: Achado 3, Alínea 'c').

Conduta: Na condição de membro da equipe de planejamento da contratação, como Integrante Administrativo, o responsável participou da etapa de confecção dos artefatos exigidos pela IN SLTI/MP 4/2014, assinando-os e aprovando-os, em especial o Termo de Referência da contratação e a respectiva Minuta do Contrato, cujo conteúdo apresenta uma série de irregularidades na definição do Modelo de Gestão e do Modelo de Execução Contratual (Item III.3 do Relatório de Fiscalização 201/2018 (peça 88)), que propiciaram o Ministério não dispor de critérios e padrões de qualidade para os bens/serviços a serem recebidos da contratada.

Dispositivos Violados: IN-SLTI/MP 4/2014: art. 19, Incisos I, II, III e IV; art. 20, Incisos I, II, III e IV; Lei 8.666/1993: arts. 86, 87 e 88.

9.14. Por pertinente, transcreve-se a seguir o exame feito pela então Sefti exatamente em relação ao argumento trazido (peça 268):

> 122. Na condição de integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação, o defendente responde, com os demais membros da equipe, pela elaboração do TR que definiu a aquisição conjunta de soluções sem que tenham sido apresentadas as justificativas técnicas e econômicas, conforme exigido no art. 14, §2º, inciso I, e §3º, da IN – SLTI/MP 4/2014. Desse modo, ainda que não tenha sido o autor da decisão de não parcelar o objeto, o responsável deveria ter se recusado a assinar o TR tendo em vista a ausência de justificativas no processo.
>
> 123. Apesar da decisão pela adesão da SEP/PR e da definição dos requisitos de negócio terem ocorrido na fase do ETP, etapa que não conta com a participação do integrante administrativo, o responsável tinha condições de perceber o direcionamento da contratação da empresa N2OTI quando participou da elaboração do TR.
>
> 124. O planejamento efetivo de uma contratação não pode ser feito de modo estanque, sem que seja levado em conta o conteúdo dos artefatos anteriores e, portanto, era esperado que o integrante administrativo tivesse lido o DOD e o ETP e usasse as informações daqueles artefatos como insumo na elaboração dos artefatos seguintes, especialmente o TR.
>
> 125. Vale lembrar que o relatório de fiscalização apontou erros grosseiros no ETP, como a ausência de justificativas econômicas para lastrear a conclusão de que a melhor solução era a adesão à ARP da SEP/PR e o Sr. Geraldo tinha condições de perceber essa falha, ainda mais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

porque tinha experiência como gestor, pois exercia o cargo de Coordenador de Administração de Material do MI à época.

126. Da mesma forma, o responsável tinha condições de perceber que o planejamento da contratação não apresentava os requisitos de negócio para o sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos.

(...)

132. A definição do modelo de gestão e execução contratual ocorre durante a elaboração do TR, sendo que o integrante administrativo participa da confecção do referido artefato e responde, em conjunto com os integrantes técnico e requisitante, por eventuais irregularidades na definição dos modelos supracitados, conforme o caput do art. 14 da IN – SLTI/MP 4/2014.

133. Vale lembrar que o Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de TI v.2, mencionado no ETP como referencial teórico, deixa claro que os modelos de gestão e de execução contratual são elaborados pela equipe de planejamento da contratação (peça 247, p. 71), ou seja, pelos integrantes técnico, requisitante e administrativo.

134. Conforme apontado no relatório de fiscalização, o TR adotou o modelo de pagamento por resultado para os serviços mensurados em UST (peça 26, p. 9, item 7.6.1), o qual estariam 'condicionados a pagamento por resultados e atendimento a níveis de serviços', mas que não foram definidos no modelo planejado (peça 88, p. 45, parágrafos 260-261). De igual sorte, a minuta do Contrato condicionou o pagamento de todos os módulos previstos em contrato ao atingimento de níveis de serviços, porém a tabela de níveis de serviço (SLA) que consta na minuta do contrato, está em branco, sem definição de parâmetros (peça 27, p. 15).

135. Observou-se, ainda, que o TR não previu qualquer possibilidade de glosa (peça 26, p. 6- 11, item 7). Além disso, o modelo apresenta falhas na definição de aplicação de penalidades. Nesse aspecto, ao estabelecer a possibilidade de multa em função de descumprimento de prazos de atendimento relacionados aos serviços de suporte e manutenção técnica, não define o percentual de multa, mencionando que estaria definido em 'tabela acima' (peça 26, p. 8). Ocorre que na tabela mencionada consta apenas colunas para informações sobre a criticidade, a descrição do serviço e o prazo de resolução, nada tratando sobre penalidade ou percentual de multa.

9.15. Portanto, a alegação de que teve pouca participação na elaboração do Termo de Referência não socorre o Sr. Geraldo Antônio de Oliveira, pois, ao assumir a função de membro da equipe de planejamento da contratação, deveria ter envidado esforços para que os artefatos produzidos nessa etapa refletissem os anseios do órgão, com especificações precisas e suficientes, que conduzissem à contratação de sistemas capazes de atender às reais necessidades do MI.

Adoção da metodologia do Fator-K para afastar o superfaturamento

9.16. Alega que, somente em 2021, o Ministério da Economia regulou, por meio da Portaria SGD/ME nº6.432, de 15 de junho de 2021, a possibilidade de caracterizar os serviços de informática por meio da metodologia do Fator-K, e que a mesma será usada no seu recurso.

9.17. Afirma o recorrente que não pode se alegar direcionamento da licitação, que a Administração cumpriu com os requisitos formais para o processo licitatório e comparou com a solução constante na ARP. Diz que a solução adotada para a adesão à ARP se mostrou mais viável economicamente. Após informar o fator K do Serviço de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), nos respectivos valores de 6,387506294 e 2,849338265, defende que, considerando o valor do Contrato 20/2016, a N2O TI apresentaria um fator K da ordem de 2,4490. Traz o Quadro 01, a seguir:

Quadro 01. Comportamento econômico das empresas de TI do Governo Federal e o contrato 20/2016.

	DATAPREV		SERPRO		N2O – 1º ANO	
	Preço*	%	Preço*	%	Preço	%
Receita Operacional	R$ 1.524.490,00		R$ 2.042.271,00		R$ 7.399.140,00[3]	
Gasto com Pessoal	R$ 535.033,00	35,10	R$ 319.729,00	15,66	R$ 3.021.309,72	40,83
Fator K	2,8493382265		6,38750624		2,4490	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

* em milhares de reais;

** valor total de formação de preço que deve ser considerado pelo TCU para fins de caracterização de sobrepreço e superfaturamento

[3] Do valor global de R$12.616.740,00, exclui-se a venda da licença por se tratar de aquisição de licença (bem) e não prestação de serviço. Fonte Contrato 20/2016 (peça 29, pg 03)

9.18. Argumenta que a questão de conflito entre as datas dos procedimentos indicados pela Auditoria, por premissa, não pode caracterizar direcionamento pela adesão à ARP, pois em qualquer situação no decorrer do processo licitatório em que o preço ou as condições do negócio se mostrassem mais vantajosas para o Ministério, o processo licitatório deveria ser cancelado e reordenado, excluído de forma sumária e tal fato não ocorreu.

9.19. Com relação à alegação de que os Documentos do planejamento da contratação foram copiados de documentos da SEP/PR, sem uma personalização específica para as demandas do Ministério da Integração, alega o recorrente que tal procedimento não afronta à legislação.

9.20. Alega o recorrente que não cabe o direcionamento para a adesão a ARP, pois os meios de verificação da viabilidade econômica da mesma foram realizados quando da execução dos procedimentos exigidos pela legislação. Já o escopo técnico, se deficiente o foi, pela ótica da Auditoria desta Corte, teve amparo no planejamento efetuado na Secretaria de Portos da Presidência, que possui demanda assemelhada à do MI, e teve o devido atesto técnico pela equipe de Tecnologia da Informação do Ministério.

Análise:

9.21. A comparação utilizada pelo Tribunal foi a de uma contratação similar, envolvendo o mesmo objeto, integração do sistema Gescon com o SEI, onde havia a mesma métrica da UST. Entende-se que essa comparação serve como melhor variável de indicação de possível sobrepreço, estando mais próxima de qualquer outra comparação, incluindo a comparação com o uso do Fator K. Essa questão do superfaturamento foi examinada anteriormente (v. item 8.66, deste) e permite concluir que não houve vantajosidade para o MI. Lembrando ainda que o Fator K somente foi instituído mediante a Portaria SGD/ME 6.432/2021, em 15/6/2021, que estabelece modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de tecnologia da informação e comunicação.

9.22. Com relação à inversão das etapas na fase de planejamento da contratação, esse argumento já foi examinado aqui (v. itens 7.20 e 7.21). Não há que se falar que em qualquer situação no decorrer do processo licitatório em que o preço ou as condições do negócio se mostrassem mais vantajosas para o Ministério, o processo licitatório deveria ser cancelado e reordenado, excluído de forma sumária. O que ficou claro foi a definição prévia do fornecedor, fazendo com que o MI deixasse de analisar aspectos relevantes para realizar a aquisição da melhor solução de TI, e o fez de forma atropelada, como foi observado no procedimento licitatório.

9.23. Em relação à afirmação de que os documentos (artefatos) do planejamento da contratação serem cópias de documentos da SEP/PR e que isso não afronta à lei, não merece prosperar. Também esse argumento foi examinado anteriormente (v. itens 7.24 e 7.25). Reforçando que essa afirmação não deve ser examinada de forma estanque, na verdade, foi uma constatação levada em consideração pelo Tribunal dentro de um contexto com diversos indícios e fatos que apontaram para o direcionamento da licitação.

9.24. Também desarrazoada a tentativa de culpar o deficiente planejamento por parte da Secretaria de Portos da Presidência, que possuía demanda assemelhada a do MI, e teve o devido atesto técnico pela equipe de Tecnologia da Informação do MI. Isso só corrobora as inúmeras falhas na fase de planejamento da contratação em tela, resultantes da escolha prévia do fornecedor. Como já relatado, não houve uma análise efetiva das reais necessidades do MI nem mesmo um levantamento das soluções de gestão de contratos existentes no mercado de modo a delinear o objeto que melhor atendesse ao MI, partiu-se diretamente para o modelo adotado pela solução comercializada pela empresa N2O TI.

Superfaturamento na execução contratual no valor de R$ 280.125,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

9.25. Afirma o recorrente que a área de tecnologia da informação, autora do Termo de Referência, mesmo que com base no TR da Secretaria de Portos da Presidência, não ofertou os devidos catálogos de serviço, e com deficiências na metodologia de cálculo para apurar a prestação do serviço para 'justificar o quantitativo de UST para cada serviço traz uma dificuldade prática para aferir possíveis diferenças nos valores cobrados'.

9.26. Retoma a utilização do Fator K para o estabelecimento da economicidade do contrato pela administração pública, em especial o Fator K apurado para o Serpro e para a Dataprev com vista a determinar indícios ou não de superfaturamento.

9.27. Infere o recorrente que a N2O TI, considerando o valor total do contrato assinado de R$ 12.616.740,00 apresentaria um Fator-K da ordem de 2,4490, que é cerca de 14,39% menor que o valor médio do Fator-K da Dataprev, e 31,67% menor que o do Serpro. E isso afastaria a alegação de superfaturamento.

Análise:

9.28. Esse argumento já foi afastado anteriormente (v. itens 8.66 e 9.21, deste). Acrescenta-se que a Portaria SGD/ME 6.432/2021 estabelece o valor máximo do 'fator K' para contratos de operação de infraestrutura de TI – como é o objeto do contrato em epígrafe – para os entes da Administração Pública Federal pertencentes ao Sisp – como é o caso do Ministério da Integração Nacional – em no máximo 2,35, de sorte que o valor de 2,4490 encontra-se ainda acima do teto estabelecido atualmente no Poder Executivo Federal.

9.29. A comparação feita pelo recorrente com o fator K do Serpro e da Dataprev busca cotejar situações cuja comparação, na prática, se torna inviável. As estatais atuam sob outro regime jurídico, o qual as sujeita a uma série de estruturas e controles não presentes na iniciativa privada e que, naturalmente, carregam custos correspondentes. A mesma conclusão aplica-se à força de trabalho das estatais, submetida a restrições inerentes a seu regime jurídico híbrido, a exemplo da seleção por meio de concurso público e limitações à extinção imotivada dos correspondentes vínculos empregatícios, diferentemente do observado na iniciativa privada. Ademais, é notório que, à época da criação destas entidades, entendeu-se que sua contratação seria justificada pela entrega de valores não financeiros aos entes contratantes, que não poderiam ser entregues por empresas da iniciativa privada, a exemplo da garantia de longevidade empresarial. Então, ainda que a atuação destas estatais deva também ser pautada pela eficiência, é absolutamente inviável a comparação entre o 'Fator K' pretendida pelo recorrente. Ademais, a eficiência das empresas estatais da área de TI não é preocupação nova desta Casa, já tendo sido objeto de atuações do Controle Externo, a exemplo do que se observa no Acórdão 598/2018-Plenário. Em acréscimo, vale destacar que o cálculo do 'fator K' das estatais apresentado não utilizou qualquer planilha de formação de preços destas estatais, mas unicamente a relação entre a 'receita operacional' das estatais e o respectivo 'gasto com pessoal', cujos valores teriam sido obtidos a partir dos balanços empresariais. Tal tentativa de estimativa do 'Fator K' destas estatais, simplificadamente a partir da relação entre a 'receita operacional' e o 'gasto com pessoal' também não deve ser acatada, dada a imprecisão de tais rubricas, a exemplo da inclusão das remunerações dos empregados da área administrativa no 'gasto com pessoal', mesmo não alocados diretamente na prestação dos serviços de TI. Destaca-se a constatação obtida na fiscalização apreciada por meio do Acórdão 598/2018-Plenário de que, do total da força de trabalho do Serpro e Dataprev no ano de 2016, cerca de 20% e 31%, respectivamente, encontram-se alocados na área de apoio, e não na área finalística, evidenciando o grau de imprecisão da utilização do 'gasto com pessoal' para o fim pretendido. Em síntese, o cálculo apresentado no Quadro 1 presume que 100% da força de trabalho das estatais encontra-se alocado na área finalística, premissa que, como se vê, não se sustenta.

Dosimetria da pena

9.30. O recorrente informa que o Estado Brasileiro recepciona o princípio da proporcionalidade, com vistas a inferir a pena, na proporção que foi ofendido de forma individualizada. Alega, então, que a imputação do débito de R$ 8.448.183,75 é abusiva, sendo que há outros integrantes no polo passivo, e há o risco do Estado se beneficiar por meio da sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

penalização em valores totais de todos os citados, o que implicaria em uma arrecadação potencial de R$ 50.689.102,50, em total afronta ao artigo 884 do Código Civil.

9.31. Argumenta ainda o recorrente que o TCU não apresenta a metodologia adotada para a aplicação das multas individualizadas. Afirma que não há critérios objetivos que permita o direito à ampla defesa e o contraditório. Conclui que os atos de gestão aqui tratados não são ilegais, ilegítimos e antieconômicos.

Análise:

9.32. Não assiste razão ao recorrente.

9.33. O recorrente se equivoca ao interpretar que os débitos a ele imputados e aos demais responsáveis no acórdão, o foram de forma individualizada. Na verdade, trata-se de responsabilidade solidária pelos débitos identificados na presente TCE. O Tribunal julgou irregulares as suas contas e a de outros responsáveis, e os condenou, em solidariedade, ao pagamento das quantias especificadas nos itens 9.6.1 e 9.6.2 do acórdão ora recorrido, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU. Diferentemente, o Tribunal aplicou a ele e aos demais responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 e no art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU.

9.34. No âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A aplicação da sanção guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade do responsável. Nos itens III.3 e IV.4 do Voto (peça 284), o relator analisou detidamente as suas razões de justificativa e alegações de defesa para fundamentar a sua proposta de decisão.

Recurso de Reynaldo Aben Athar de Sousa, Diretor do Departamento de Gestão Interna do Ministério da Integração Nacional

Motivação da contratação

10. Alega o recorrente que a motivação da contratação foi de iniciativa externa, do próprio TCU, quando do exame do TC 004.551/2012-5, onde expõem a necessidade de o Ministério possuir um sistema de controle de contratos e processos, devido às dificuldades e achados encontrados nas conduções dos contratos de obras da referida pasta, uma vez que os controles eram feitos em planilhas financeiras em computadores específicos (Excel).

Análise:

10.1. Tal argumento foi trazido anteriormente no recurso do Sr. Adriano Guedes Ferreira (v. itens 7.2 a 7.4) e já examinado (v. item 7.15), quando se esclareceu que o trecho mencionado pelo recorrente e retirado do processo 004.551/2012-5 (peça 204, p. 29, daquele), na verdade, não faz referência à necessidade de um sistema informatizado pelo MI, menciona sim a deficiente estrutura de coordenação, supervisão, fiscalização e orientação das ações do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), no Eixo Leste, a cargo do Departamento de Projetos Estratégicos (DPE) do MI.

A escolha pela Adesão a Ata de Registro de Preços

10.2. Alega o recorrente que a solução para a gestão de contratos do MI não estava maturada pelos servidores da pasta, pois não havia pessoal qualificado para tal, destacando a complexidade de estabelecimento de parâmetros de contratação de serviços continuados de tecnologia da informação, e que a opção foi buscar solução fora do Ministério.

10.3. Aponta a complexidade envolvida no estabelecimento de parâmetros de contratação de serviços continuados de informática, seja na manutenção do sistema, seja para o desenvolvimento de sistemas. Relaciona as diversas métricas que podem ser usadas na contratação de serviços de informática, além da métrica contratada UST. Destaca o recorrente que a escolha da métrica mais adequada irá depender das características do projeto, dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

objetivos da contratação e das políticas e diretrizes da organização contratante, e isso se torna mais difícil quando a decisão de atuar neste mercado e equacionar o problema vem de fora. Diz ser recomendável que a escolha da métrica seja baseada em critérios objetivos e claros, visando a transparência e a equidade no processo de contratação.

10.4. Dado este contexto, diz ser natural que o grupo de gestores públicos se acobertassem da expertise de outros órgãos que já passaram pelo processo de licitação de serviços de informática, o que culmina com o interesse da administração em buscar Atas de Registro de Preços.

10.5. Na sequência, traz os mesmos argumentos apresentados no recurso do Sr. Geraldo Antônio de Oliveira quanto à vantajosidade da escolha pela adesão a ARP (v. itens 9.16 e 9.17), utilizando-se a metodologia do Fator K, e que não teria ocorrido direcionamento da escolha da solução oferecida pela empresa N2O TI.

Análise:

10.6. Não assiste razão ao recorrente.

10.7. Aproveita-se aqui a análise já feita nos itens 9.21, 9.28 e 9.29 deste, quando apreciado o recurso do Sr. Geraldo Antônio de Oliveira.

Atuação limitada as competências estabelecidas no Regimento Interno

10.8. Após trazer definições da palavra 'avaliar', alega o recorrente que ele somente poderia atuar naquilo que o Regimento Interno do Ministério da Integração vigente à época permitia para a sua alçada de competência. Qualquer coisa fora deste escopo de avaliação, sob o ponto de vista Orçamentário e administrativo, implicaria em abuso ou desvio de sua função e atuação finalística.

10.9. Afirma que a avaliação que a equipe de auditoria tenta impor e imputar a ele cabe e está associada ao Departamento de Gestão Estratégica (DGE) e não ao DGI, o qual ele dirigia à época.

10.10. Esclarece que a Secretaria-Executiva do Ministério, sendo órgão setorial do Sisp, é quem detinha a competência para suspender o contrato em tela, e que a afirmação de que ele só teria suspendido o contrato por ordem expressa do seu superior hierárquico não é correta.

10.11. Conclui que não tem como prosperar a alegação de direcionamento, pois cumpriu os requisitos estabelecidos e convalidados pela área da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação – CGTI, a qual possuía a competência regimental, tendo como *benchmark* a ARP disponibilizada ao mercado pela Secretaria de Portos, uma vez que esta já tinha cumprido todos os requisitos estabelecidos pela legislação normativa sobre a matéria. E no comparativo, a ARP se mostrou mais viável economicamente que o estabelecimento de novo processo licitatório.

Análise:

10.12. Não assiste razão ao recorrente.

10.13. A conduta apontada ao Sr. Reynaldo Aben Athar de Sousa, em relação ao direcionamento na contratação da empresa N2O TI por meio de adesão à ARP da SEP/PR, na condição de autoridade competente da unidade requisitante da Solução de TI, foi a de ter participado da etapa de confecção dos artefatos exigidos pela IN-SLTI/MP 4/2014, aprovando os documentos ETP, Análise de Riscos e TR, que contemplaram uma série de irregularidades (Item III.1 do Relatório de Fiscalização 201/2018 (peça 88)), dentre elas o direcionamento na contratação da empresa N2OTI.

10.14. Embora não tivesse elaborado o ETP, era a autoridade competente da área requisitante da solução e, nessa condição, era responsável por avaliar e assinar o ETP, conforme dispõe o art. 12, § 2º, inciso I, da IN – SLTI/MP 4/2014. Portanto, não há de se falar nas limitações de competências dispostas regimentalmente.

10.15. Lembrando que as falhas no ETP e no TR descritas no relatório de fiscalização eram de fácil detecção caso o recorrente tivesse lido os artefatos antes de tê-los aprovado.

10.16. No caso do ETP e do TR, pode-se citar ao menos dois erros grosseiros que poderiam ter sido detectados pelo recorrente. O ETP concluiu pela vantajosidade na adesão à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

ARP da SEP/PR sem que constasse no documento qualquer comparação econômica de soluções alternativas, uma vez que a pesquisa de preços com fornecedores que embasou a manifestação da análise de vantajosidade econômico-financeira da contratação foi realizada em momento posterior. Também o ETP e o TR incluíram o sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos que não estava previsto no documento originador da demanda (DOD) e o recorrente tinha pleno conhecimento desse fato, pois ele foi o responsável por aprovar o DOD que apresentava justificativas somente para o sistema de Gestão de Contratos Administrativos.

10.17. Ademais, a detecção das falhas no caso concreto não demandava conhecimento de TI por parte do recorrente. A necessidade de estudos econômicos prévios para fundamentar a escolha de uma solução a ser adquirida e/ou a necessidade de justificativas para a aquisição de um bem e/ou serviço são pré-requisitos elementares para que qualquer gestor possa se manifestar sobre uma contratação, seja ela de TI ou não.

10.18. Assim, não merece prosperar o argumento de que o recorrente não tinha competência legal ou técnica para contestar as irregularidades na fase de planejamento que levaram ao direcionamento da contratação da empresa N2O TI.

Não responsabilização pelas irregularidades na definição do Modelo de Gestão e Execução Contratual

10.19. Alega o recorrente que não caberia a sua responsabilização por falhas de elaboração do contrato, pois a sua atribuição se limitou aos determinantes formais da contratação e nunca no mérito técnico, até por impedimento regimental, que caberia a outro departamento, ao qual abrigava a Coordenação-Geral Tecnologia da Informação. Informa que a mesma conclusão pode ser retirada ao examinar a estrutura da SEP/PR, onde tal procedimento de licitação e contratação não estava dentro da área correspondente à sua no MI.

10.20. Afirma também que não há óbice legal em promover a cópia de documentos de outros órgãos públicos.

Análise:

10.21. Não assiste razão ao recorrente.

10.22. O Ministério não tinha como mensurar adequadamente os serviços executados pela contratada que utilizassem UST, pois inexistia um catálogo de serviços, no âmbito do contrato, que definisse previamente o esforço de cada atividade a ser realizada pela empresa, agravado pelo fato de as ordens de serviço emitidas, durante a execução contratual, não registrarem a memória de cálculo que deu origem às UST consumidas e pagas.

10.23. Além disso, os modelos de execução e gestão do contrato descritos no termo de referência resultante da fase de planejamento da contratação eram cópias dos modelos definidos no termo de referência da SEP/PR e não estabeleciam adequadamente os critérios e padrões de qualidade para os bens e serviços a serem entregues de forma a permitir uma fiscalização contratual adequada e efetiva.

10.24. O recorrente participou da etapa de confecção dos artefatos exigidos pela IN-SLTI/MP 4/2014, aprovando os documentos ETP, Análise de Riscos e TR, bem como assinando o contrato (peça 29, p. 21). Embora não tenha elaborado o ETP, era a autoridade competente da área requisitante da solução de TI e, nessa condição, era responsável por avaliar e assinar o ETP, conforme dispõe o art. 12, § 2º, inciso I, da IN – SLTI/MP 4/2014.

10.25. Assim se manifestou o relator sobre essa questão em trecho de seu voto (peça 284):

76. Embora não tenha elaborado o ETP, o Sr. Reynaldo Aben Athar de Sousa era a autoridade competente da área requisitante da solução e, nessa condição, era responsável por avaliar e assinar o ETP, conforme dispõe o art. 12, § 2º, inciso I, da IN – SLTI/MP 4/2014.

77. Entendo que o responsável, ao assinar o ETP, deveria ter notado que o ETP concluiu pela vantajosidade na adesão à ARP da SEP/PR sem que constasse do respectivo documento qualquer comparação econômica de soluções alternativas – uma vez que a pesquisa de preços com fornecedores que embasou a manifestação da análise de vantajosidade econômico-financeira da contratação foi realizada em momento posterior. Além disso, o ETP e o TR

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

incluíram o Sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos que não estava previsto no documento originador da demanda (DOD), sendo que o Sr. Reynaldo Aben Athar de Sousa tinha pleno conhecimento desse fato, porquanto foi o responsável por aprovar o DOD que apresentava justificativas somente para o Sistema de Gestão de Contratos Administrativos.

78. Em acréscimo, vale destacar que a aprovação do TR, pelo responsável, mesmo diante da ausência de catálogo de serviços, em avença com serviços mensurados em UST, colaborou para o superfaturamento na execução contratual.

Dosimetria da pena

10.26. O recorrente alega que a imputação do débito de R$ 8.448.183,75 é abusiva, sendo que há outros integrantes no polo passivo, e há o risco do Estado se beneficiar por meio da sua penalização em valores totais de todos os citados, o que implicaria em uma arrecadação potencial de R$ 50.689.102,50, em total afronta ao artigo 884 do Código Civil.

10.27. Argumenta também que o TCU não apresenta a metodologia adotada para a aplicação das multas individualizadas. Afirma que não há critérios objetivos que permita o direito à ampla defesa e o contraditório.

Análise:

10.28. Não assiste razão ao recorrente.

10.29. Aproveita-se aqui a análise já feita nos itens 9.33 e 9.34 deste, quando foi examinado o recurso do Sr. Geraldo Antônio de Oliveira. A única diferença é que, no seu caso, o Tribunal aplicou, individualmente, apenas a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

11. Tramitam neste Tribunal os processos 029.074/2019-3 e 036.058/2019-0, que tratam do mesmo objeto deste processo, a adesão pela então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), atual Autoridade Portuária de Santos, e pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) à Ata de Registro de Preços proveniente do Pregão Eletrônico-SRP 10/2015 da então Secretaria de Portos da Presidência (SEP/PR).

11.1. O recorrente Adriano Guedes Ferreira não questionou a irregularidade relacionada à ‘prorrogação do prazo para apresentação da garantia contratual por período superior aos limites temporais estabelecidos no Contrato e não aplicação de penalidade à contratada’.

11.2. O recorrente Geraldo Antônio de Oliveira também não questionou a irregularidade relacionada ao ‘aceite de carta de fiança inválida, fora do prazo estabelecido em contrato e sem aplicação da devida penalidade’.

11.3. O Sr. Marcelo Campos Brito solicitou o parcelamento da multa a ele aplicada (peça 338), o que está sendo tratado no processo TC 019.710/2023-2 (peça 339).

CONCLUSÃO

12. Do exame, é possível concluir que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;

b) foi fornecida uma solução inservível ao propósito da contratação e ocorreram irregularidades na licitação e na contratação;

c) foram descumpridos dispositivos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4, de 2014;

d) não houve desproporcionalidade das condenações aplicadas;

e) não houve a devida execução do contrato;

f) ocorreu ação culposa dos responsáveis;

g) houve proporcionalidade da condenação ao pagamento das multas dos arts. 57 e 58, da Lei 8.443/1992;

h) não houve enriquecimento ilícito da Administração Pública;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

i) foi correta a imposição de devolução integral dos valores, uma vez que não se pode remunerar partes imprestáveis de um objeto que, por si só, não atendam a uma finalidade pública;

j) os vídeos juntados foram examinados e não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de perícia para a obtenção de provas;

k) restou demonstrado o superfaturamento nas Ordens de Serviços 01/2018 e 02/2018;

l) não se presta ao caso concreto a utilização da metodologia do Fator-K para afastar o superfaturamento; e

m) os responsáveis foram condenados, em solidariedade, pelos débitos apurados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão que vier a ser proferido."

2. Na sequência, a N2O Tecnologia da Informação Ltda aduziu novos elementos[2].

3. Em vista desses elementos, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se pela necessidade de exame técnico especializado da matéria[3].

4. Acolhendo esse parecer, o então relator determinou a restituição dos autos à AudRecursos, para reexame dos novos elementos acostados, com autorização de manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), em face da complexidade da matéria[4].

5. A AudRecursos, com base nessa autorização, formulou os seguintes quesitos à AudTI[5]:

"CONCLUSÃO

3. Ante o exposto, propõe-se enviar os seguintes quesitos para a manifestação da AudTI, podendo aquela unidade técnica também fazer considerações que entender pertinentes:

a) É possível afirmar que o Ministério da Integração Nacional contratou um sistema pronto, ainda que sujeito a ajustes eventuais? Se afirmativo, o módulo 3 Extrator Siafi não deveria estar disponível desde a fase inicial de implantação do Gescon? O Gescon não deveria vincular as informações advindas de forma automatizada via integração com o Siafi e com o Comprasnet? O planejamento da implantação do Gescon e o prazo utilizado pela empresa para tal foi adequado?

b) É possível afirmar que a supressão do módulo 3 Extrator Siafi foi determinante para a ocorrência de inconsistências nos dados financeiros apresentados pelo sistema de Gestão de Contratos Administrativos- Gescon?

c) Em função da supressão do módulo 3 Extrator Siafi, houve o fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos do contrato e o resultado esperado com a solução fornecida? Se afirmativo, isso ocorreu por culpa exclusiva do Ministério da Integração Nacional?"

6. A AudTI respondeu aos quesitos e concluiu, em síntese, que não é possível afirmar ter sido determinante a supressão do módulo Extrator Siafi para as inconsistências financeiras do Sistema de Gestão de Contratos Administrativos, nem que a inadequação do sistema decorreu de culpa exclusiva do Ministério[6] .

---

[2] Peças 377-387.

[3] Peça 389.

[4] Peça 390.

[5] Peça 391.

[6] Peça 395.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

7. Prestados esses esclarecimentos, a AudRecursos reabriu o contraditório à recorrente, que apresentou novos elementos[7].

8. Em novo exame de mérito[8], a AudRecursos analisou as respostas da AudTI e os elementos apresentados pela recorrente e ratificou a proposta de peça 374, com a concordância do corpo diretivo da unidade[9] e do Ministério Público de Contas[10]:

> "11. **EXAME TÉCNICO**
>
> 12. A petição juntada aos autos pela N2O Tecnologia da Informação Ltda., subsidiada pela documentação contida nas peças 378 a 387, além de pedir nova instrução para o seu recurso, apresenta diversos argumentos, tais como (peça 377):
>
> a) a instrução da AudRecursos adotou como fundamento prova que não pode ser considerada robusta e contundente quanto ao fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos do contrato;
>
> b) o apêndice da instrução que indicaria com precisão as inconsistências relacionadas a notas de empenho, notas fiscais e pagamentos contratuais, '***analisa somente prints de tela do sistema*** *– juntados aos autos pela própria Recorrente -,* ***e um relatório extraído do sistema pelo corpo técnico. Ambos os documentos se referem a um único contrato***';
>
> c) a única menção a elemento de prova são os treze *prints* de tela acostados às alegações de defesa da Recorrente. Esses meros 13 *prints* dizem respeito à análise de empenhos, notas fiscais e pagamentos realizados em um único contrato, dentre um universo de aproximadamente 111 contratos administrativos abarcados na solução;
>
> d) a unidade técnica defende que os *prints* serviram somente para exemplificar o entendimento já apresentado no julgado recorrido, entretanto, '*não apresenta quais seriam os outros apontamentos trazidos pela equipe de fiscalização que subsidiaram o entendimento*';
>
> e) a instrução da AudRecursos apenas repetiu as razões apresentadas pela então Sefti no sentido de que '*os vídeos em que a contratada demonstra as funcionalidades do Gescon não são evidência de que o sistema atendia aos requisitos previstos no TR*', ou seja, desconsiderou a existência desses vídeos como prova da realização dos serviços;
>
> f) a recorrente não tem acesso aos dados do MI, mas é de se notar que a própria utilização do sistema no Ministério ficou comprometida pelas '*dificuldades de sensibilizar os usuários para utilização*', fato registrado no próprio relatório elaborado pelos auditores que realizaram a fiscalização *in loco*;
>
> g) como a recorrente não possuía acesso ao sistema instalado no MI, buscou demonstrar as funcionalidades do Gescon em pleno funcionamento, a partir de sistemas instalados em outras pastas que utilizavam o mesmo *software*. Foi uma tentativa de provar que o sistema funcionava corretamente e que as funcionalidades estavam conforme os requisitos do Termo de Referência;
>
> h) o TCU concluiu que os vídeos não correspondiam à mesma versão instalada no MI, de modo que não serviam para comprovar as funcionalidades do Gescon. Todavia, o sistema Gescon é o mesmo para os dois órgãos e possui as mesmas funcionalidades;
>
> i) na fase recursal, a AudRecursos não analisou as provas apresentadas no sentido de comprovar as funcionalidades do sistema. A unidade técnica limitou-se a repisar informações oriundas da então Sefti acerca da não aceitação da ferramenta em outros órgãos;
>
> j) não é razoável '*considerar que os produtos eram desnecessários, inadequados ou sem utilidade quando não observado que a implantação do sistema seguia um processo gradual e estruturado, com módulos ainda em fase de análise e validação*'. O suposto desinteresse na utilização das ferramentas ocorreu quando a implantação dos sistemas ainda estava em andamento, e, portanto, não concluída. O MI buscou garantir que as entidades vinculadas ao órgão tivessem todas as informações necessárias para tomar uma decisão consciente sobre a utilidade dos sistemas;

[7] Peça 404.

[8] Peça 411.

[9] Peças 412-413.

[10] Peça 414.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

k) no momento da fiscalização realizada pelo TCU, a implantação do sistema ainda estava em andamento. Em fevereiro de 2017, o Módulo 3, essencial para todas as informações orçamentárias e financeiras, ainda estava sob a análise do MI;

l) o desinteresse inicial dos usuários não permite, por si só, concluir que as ferramentas eram desnecessárias ou inúteis;

m) não é correto afirmar que o Dnit determinou o ressarcimento ao erário de R$ 22.532.350,00, correspondente ao montante despendido com o Gescon, inclusive porque esse outro 'processo' não foi julgado;

n) a obtenção das informações no SIAFI e sua disponibilização no repositório intermediário não fazia parte do escopo de seu contrato. Ainda assim, a N2O buscou realizar a integração e interface entre os sistemas, mas as informações coletadas pela empresa Tarea não eram completas o suficiente para que fossem disponibilizadas no Gescon. Desse modo, o Ministério optou por retirar o Módulo Extrator SIAFI (Módulo 3) do objeto do contrato com a N2O, o que impactou diretamente na qualidade do fornecimento da solução, afetando a extração de dados orçamentários e financeiros. A conclusão é que o problema não reside no sistema Gescon em si, mas na sua falta de integração com o SIAFI. Em sua instrução, a AudRecursos admite que, sem a implantação do módulo extrator, o contrato teve pouca utilidade para o MI.

13. Como antes relatado, esta AudRecursos formulou quesitos que foram respondidos pela AudTI (peça 395).

14. RESPOSTA DOS QUESITOS PELA AUDTI.

Quesito 1: É possível afirmar que o Ministério da Integração Nacional contratou um sistema pronto, ainda que sujeito a ajustes eventuais?

8. Conforme a subcláusula primeira da cláusula primeira (Do Objeto) do Contrato 20/2016, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional (MI) e a empresa N2OTI em 20/10/2016, o objeto consistiu em 'Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, indicadores de desempenho (BI) e Extrator SIAFI, incluindo aquisição de licenças de uso e a prestação [de] serviços afins de instalação, Treinamento de usuários, Serviço de Suporte Técnico e Manutenção e Serviço de apoio Estratégico' (peça 29, p. 1-2).

9. Por seu turno, a subcláusula terceira da cláusula primeira do contrato definiu que a contratada deveria fornecer quantidade certa de licenças para as soluções de Gerenciamento de Portfólios e Projetos, de Acompanhamento, Controle, Fiscalização e Execução dos Contratos Administrativos e de Extração de Dados para Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do Siafi (peça 26, p. 3):

(...)

10. Uma vez que parte integrante do objeto residiu em 'licenças de uso' de programas de computador, não havendo no objeto menção a serviços de desenvolvimento de *software*, é possível afirmar que o objeto do Contrato 20/2016 constitui-se de sistemas prontos, ainda que fossem necessários eventuais ajustes para atender às necessidades do MI.

11. Ademais, ressalte-se que o termo de referência (TR) que precedeu a contratação em tela especificou, em seu Anexo I, as funcionalidades mínimas que cada módulo ou sistema pronto objeto do contrato deveria possuir (peça 26, p. 32-37). Por sua vez, seu Anexo II consistiu em roteiro de prova de conceito (PoC) a qual os sistemas pretendidos seriam submetidos com fins de homologação (peça 26, p. 39-61), de forma a comprovar o atendimento às exigências do TR, mais uma evidência de que o Ministério estava buscando a contratação de soluções prontas.

12. Do exposto, a resposta é afirmativa em relação ao quesito em epígrafe.

Quesito 1.1: Se afirmativo, o módulo 3 Extrator Siafi não deveria estar disponível desde a fase inicial de implantação do Gescon?

13. Da leitura dos requisitos funcionais e não funcionais (peça 26, p. 32-37) e das funcionalidades a serem submetidas à PoC (peça 26, p. 49-58) constantes nos Anexos I e II do TR, respectivamente, verifica-se que, basicamente, o sistema Gescon constitui-se de sistema de cadastro de informações (usuários, empenhos, contratos, fornecedores, processos, fiscais, penalidades, etc.). Das mesmas informações citadas, não se constata que o sistema Gescon deveria ser integrado nativamente com o módulo Extrator Siafi para a produção das informações do sistema gestor de contratos adquirido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

14. De forma semelhante, da leitura dos mesmos elementos referentes ao módulo Extrator do Siafi (peça 26, p. 37-38, e p. 58-59) não se constata que os dados extraídos e/ou bases de dados por ele criadas deveriam ser interconectados com o sistema Gescon. Na verdade, os requisitos técnicos relativos ao Extrator Siafi (Figura 2) mostram que esse módulo é responsável por construir a base de dados dos indicadores de desempenho da solução de Business Intelligence, a qual se constituiu no quarto módulo do objeto do Contrato 20/2016 (peça 26, p. 4). Ressalte-se que, de acordo com o Relatório de Fiscalização, o Módulo 4 – Business Intelligence (BI) não foi objeto do Contrato 20/2016, pois esse serviço já era atendido no MI por outro contrato (peça 88, p. 10, parágrafo 34).

(...)

15. Ressalte-se que o entendimento ora esposado, formado a partir de novos elementos trazidos pela empresa NO2TI (parágrafos 17-18), é contrário à afirmação feita no Relatório de Fiscalização no sentido de que o Extrator Siafi é dependente do sistema Gescon (peça 88, p. 32, parágrafo 190).

16. Do exposto, a resposta é negativa em relação ao quesito em epígrafe.

Quesito 1.2: O Gescon não deveria vincular as informações advindas de forma automatizada via integração com o Siafi e com o Comprasnet?

17. Conforme explicitado na resposta ao quesito anterior, não há elementos nas especificações técnicas constantes no TR que comprovem relação de dependência entre o sistema Gescon e o Extrator Siafi ou qualquer outra solução ou base dados construída a partir de informações do Siafi. Reputa-se pertinente para corroborar esse entendimento o esclarecimento da empresa contratada em seu recurso de consideração (peça 377, p. 8-9):

(...)

18. Ou seja, a empresa N2OTI deixou esclarecido em seu recurso que o sistema Gescon vinculava-se apenas ao Comprasnet, não se vinculando ao Siafi.

19. Do exposto, a resposta é negativa em relação à vinculação do sistema Gescon ao Siafi.

Quesito 1.3: O planejamento da implantação do Gescon e o prazo utilizado pela empresa para tal foi adequado?

20. Inicialmente, cumpre registrar que a implantação do sistema Gescon no MI foi demandada basicamente por meio da emissão de quatro Ordens de Serviço (OSs), a saber OSs 1, 2, 3 e 4/2016. A OS 1/2016 teve por objeto a instalação do Módulo 2 do TR, o qual se constituía no sistema Gescon (peça 56, p, 1-2), enquanto as OSs 2 e 3/2016 objetivaram solicitar a instalação de licenças de usuários (peça 56, p. 6-7 e 8-9). Por sua vez, a OS 4/2016 solicitou o serviço de treinamento de usuários nas soluções contratadas pela primeira vez no decorrer da execução contratual (peça 56, p. 10-11).

21. Todas essas OSs foram emitidas em 18/11/2016 e, nos dias 19/12/2016 e 21/12/2016, o Ministério emitiu os respectivos Termos de Recebimento Provisório (TRPs) e Termos de Recebimento Definitivo (TRDs), respectivamente, assegurando que os fornecimentos foram realizados com qualidade compatível com a especificada no TR (peça 56, p. 21-30).

22. Em 28/10/2016, a empresa N2OTI enviou ao MI declarações de que havia entregado as licenças solicitadas do sistema Gescon (peça 57, p. 1-4). A essas declarações, a contratada anexou o Plano de Implantação do Contrato (peça 57, p. 19-39), cujo Cronograma Macro (Figura 3) indicava que os serviços de instalação e implementação do sistema Gescon duraria até treze semanas.

(„„)

23. Considerando a data de emissão das declarações, a data de término para a implantação do sistema dar-se-ia em 27/1/2017. Em que pese o prazo estimado pela contratada, os TRPs e TRDs demonstram que a empresa N2OTI, em tese, foi capaz de cumprir suas obrigações contratuais em relação ao sistema Gescon bem antes do estimado.

24. No dia 7/6/2017, o MI emitiu a OS 5/2017 (peça 61, p. 1-3) a fim de solicitar, por meio de serviços de apoio estratégico, a integração do sistema Gescon com uma base de dados intermediária desenvolvida pela Pasta (peça 61, p. 2, item 3), visando à integração do sistema com o Siafi. Em 28/3/2018, por meio das OSs 4 e 5/2018, foram demandados novos serviços de apoio estratégico, dessa vez com intuito de compatibilizar o sistema Gescon com o Decreto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

9.203/2017 por meio da implantação de módulos relativos a planejamento de contratação e gestão de riscos (peça 62, p. 1-4, e peça 63, p. 1-4). Outras OSs foram emitidas solicitando os serviços de suporte técnico e de manutenção, a exemplo das OSs 8 e 9/2017 e 3, 6, 7 e 8/2018 (peças 69-70 e 64-67, respectivamente).

25. Conforme consta em documento lavrado pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) do Ministério, o sistema foi submetido à PoC estabelecida no TR que precedeu a contratação (peça 56, p. 3). Quando da realização da PoC, o sistema Gescon foi considerado aderente aos requisitos exigidos pelo MI, contudo, após o início da implantação, surgiram vários problemas que atrasaram em oito meses o início de seu uso (peça, 84, p. 3 – Outras Informações).

26. Por fim, insta registrar que, de acordo com o Relatório de Fiscalização, as primeiras licenças do Gescon foram instaladas em 21/12/2016 (contradizendo os TRPs – parágrafo 21) e que, passados aproximadamente dezoito meses da instalação, época da inspeção realizada pela equipe de fiscalização do TCU no MI, o sistema não estava em uso e tampouco se encontrava totalmente implantado (peça 88, p. 28 e 32, parágrafos 167 e 186).

27. Os fatos relatados acima evidenciam que o sistema Gescon, previsto para ter sua implantação finalizada em treze semanas, foi entregue (e aceito pelo MI) antes do prazo e sem atender às necessidades do Ministério mesmo após transcorridos dezoito meses da instalação de suas licenças. Entretanto, não é possível afirmar que o planejamento da implantação e o prazo planejado pela contratada tenham sido inadequados, haja vista que o insucesso de sua implantação se relaciona às falhas no planejamento da contratação, conforme apontado nos achados III.1 e III.2 do Relatório de Fiscalização (peça 88, p. 10-42), as quais inclusive impediram que o sistema em questão pudesse operar com todas as informações necessárias ao adequado gerenciamento dos contratos do MI, a exemplo da sua falta de integração com o Siafi.

28. Do exposto, conclui-se que não é possível afirmar que o planejamento da implantação e o prazo planejado pela contratada tenham sido inadequados para a implantação do sistema Gescon.

Quesito 2: É possível afirmar que a supressão do módulo 3 Extrator Siafi foi determinante para a ocorrência de inconsistências nos dados financeiros apresentados pelo sistema de Gestão de Contratos Administrativos – Gescon?

29. Conforme explicitado na resposta ao quesito 1.2 (parágrafos 17-19), não há elementos no TR que comprovem relação de dependência entre o sistema Gescon e o Extrator do Siafi ou qualquer outra solução ou base dados construída a partir de informações do Siafi. Reputa-se pertinente para corroborar esse entendimento o esclarecimento da empresa N2OTI em seu recurso de consideração, conforme exposto no parágrafo 17 desta instrução.

30. Do exposto, conclui-se que não é possível afirmar que a supressão do módulo 3 – Extrator Siafi foi determinante para a ocorrência de inconsistências nos dados financeiros apresentados pelo sistema Gescon.

Quesito 3: Em função da supressão do módulo 3 Extrator Siafi, houve o fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos do contrato e o resultado esperado com a solução fornecida?

31. Conforme o TR, um dos benefícios e/ou resultados do Contrato 20/2016 consistia em 'Estruturar todo processo de gestão e transparência de informações, no que se refere à fiscalização de contratos, incluindo a respectiva execução orçamentária financeira' (peça 26, p.2). Outro benefício ou resultado consistiu em (peça 26, p. 2):

Integrar com SIAFI, por intermédio de convênio firmado com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em conformidade com a IN STN 4/2008 observando-se os preceitos de segurança da informação no trâmite eletrônico de dados, de forma a alimentar o repositório de informações contratuais, de sua execução orçamentária e financeira, ampliando a qualidade da informação sobre a execução, bem como obtendo um número maior de informações e documentos do que aqueles disponibilizados pelos mecanismos atuais, mantendo uma base de dados atualizada diariamente por mecanismos eletrônicos seguros e tolerantes à falha, possibilitando a criação de relatórios, gráficos, tabelas, séries históricas e integração destes dados com sistemas internos do Ministério da Integração Nacional; (grifou-se)

32. Uma vez que inexiste relação de dependência entre o sistema Gescon e o módulo Extrator Siafi, conforme visto na análise do quesito 1.2 (parágrafos 17-19), não se pode afirmar que a supressão desse módulo, por si só, comprometeu o alcance dos resultados esperados pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

contratação, qual seja o eficiente controle dos contratos do MI, incluindo suas vertentes orçamentária e financeira. Em outras palavras, não se pode afirmar que a supressão do Extrator Siafi foi causa determinante do fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos e resultados esperados do contrato.

33. Do exposto, não se pode afirmar que a supressão desse módulo, por si só, comprometeu o alcance dos resultados esperados pela contratação.

Quesito 3.1: Se afirmativo, isso ocorreu por culpa exclusiva do Ministério da Integração Nacional?

34. Em relação ao quesito em tela, pode-se dizer que o fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos do contrato e o resultado esperado com a solução Gescon às necessidades do MI deveu-se principalmente às falhas no planejamento da contratação, a cargo do Ministério, como dito no parágrafo 27 desta instrução. No entanto não é possível concluir, com base nos elementos dos autos, que a inadequação do sistema é 'culpa exclusiva' do Ministério.

15. Ao final, a AudTI chega à seguinte conclusão:

35.1. do quesito 1, é possível afirmar que o Ministério da Integração Nacional contratou um sistema pronto de gestão de contratos (parágrafos 8-12);

35.2. acerca do quesito 1.1, o módulo 3 – Extrator Siafi não deveria estar disponível desde a fase inicial de implantação do sistema Gescon (parágrafos 13 e 16);

35.3. acerca do quesito 1.2, o sistema Gescon não deveria vincular as informações advindas de forma automatizada via integração com o Siafi (parágrafos 17-19);

35.4. acerca do quesito 1.3, não é possível afirmar que o planejamento da implantação e o prazo planejado pela empresa NO2TI para a implantação do sistema Gescon tenham sido inadequados, estando o insucesso de sua implantação relacionado às falhas do planejamento da contratação (parágrafos 20-28);

35.5. acerca do quesito 2, não é possível afirmar que a supressão do módulo 3 – Extrator Siafi foi determinante para a ocorrência de inconsistências nos dados financeiros apresentados pelo sistema Gescon (parágrafos 29-30);

35.6. acerca do quesito 3, não se pode afirmar que a supressão do módulo 3 – Extrator Siafi, por si só, comprometeu o alcance dos resultados esperados pela contratação (parágrafos 31-33); e

35.7. acerca do quesito 3.1, não é possível concluir, com base nos elementos dos autos, que a inadequação do sistema é 'culpa exclusiva' do Ministério (parágrafo 34)

16. A recorrente N2O TI manifestou-se sobre o parecer técnico da AudTI (peça 404) e entendeu que os termos do parecer corroboram a necessidade de reforma do acórdão recorrido e afastamento da sua responsabilidade.

17. A recorrente entendeu que restou demonstrado no parecer da AudTI que:

a) a imputação de débito à N2O se baseou em provas frágeis e insuficientes;

b) a N2O entregou um sistema pronto e funcional, aprovado em PoC e formalmente recebido, conforme provado nos autos;

c) a causa das inconsistências foi a supressão do Módulo Extrator SIAFI, uma decisão do MI; e

d) o insucesso do projeto decorreu de falhas no planejamento da contratação, de responsabilidade do MI.

Análise:

18. Não assiste razão à N2O TI.

19. Conforme informado inicialmente pela então Sefti, ao examinar as alegações de defesa dos responsáveis, na instrução de peça 268 (item 281, p. 46), o MI pagou por um sistema pronto, ainda que sujeito a ajustes eventuais, não fazendo sentido que o sistema ainda estivesse em fase de implantação quando da fiscalização deste Tribunal. A N2O TI não tinha a solução tecnológica completa na fase licitatória nem chegou a concluí-la de forma integrada na fase de execução do contrato, passados onze meses do início da contratação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

20. O MI contratou uma solução tecnológica única, composta por funcionalidades que deveriam funcionar de forma integrada, ou seja, um sistema completo. Isso está claro no Anexo I do Termo de Referência: 'A Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, indicadores de desempenho (BI) **e Extrator Siafi**, e Licitações a ser implantado no Ministério da Integração Nacional deve possuir as funcionalidades mínimas especificadas neste Anexo, as quais, embora separadas em módulos para melhor viabilizar a contratação, devem compor uma única Solução Tecnológica e funcionar de forma integrada'. E o que se verificou à época, foi que o sistema Gescon da N2O TI não atendia as necessidades do Ministério, muito em função de aquele sistema não ter conseguido entregar a funcionalidade do módulo extrator de dados do Siafi integrado ao sistema como um todo.

21. Esse ponto relacionado à necessária integração com o módulo extrator de dados financeiros foi citado no exame desta AudRecursos (peça 374, item 8.43), onde se observou que 'se o módulo era necessário para que o sistema funcionasse a contento, isso significa que existe razão nas conclusões da equipe de fiscalização acerca da inutilidade do objeto. Sem **a implantação do módulo extrator concomitante** com o sistema Gescon, o contrato teve pouca utilidade para o MI'.

22. No período em discussão, as funcionalidades do Gescon não eram totalmente efetivas, pois não havia ainda solução entregue ao MI para a integração com o Siafi. Isso explica a baixa aderência ao sistema Gescon pelos usuários do MI.

23. Esse argumento também já havia sido enfrentado pela unidade técnica (peça 374, p. 28-29):

> 402. Apesar de a defendente assegurar que o sistema Gescon atendia aos benefícios previstos no TR, os *prints* de telas entregues nas duas manifestações demonstram que o sistema não apresentava dados financeiros consistentes.
>
> 403. Os *prints* de telas 'Empenhos', 'Notas Fiscais' e 'Pagamentos', entregues pela defendente, referem-se a informações do próprio Contrato 20/2016 (peça 201, p. 5, 7 e 11 e peça 261, p. 6, 7 e 8) e apresentam dados incompletos quando confrontados com o Siafi e com o Portal de Transparência. Os comparativos que demonstram as inconsistências do sistema podem ser consultados nos Quadros 7, 8 e 9 do Apêndice 1 desta instrução.
>
> 404. Considerando que o Gescon deveria obter os dados oriundos do Siafi e do Comprasnet de forma automatizada, não é possível imputar as falhas ora identificadas a erros de cadastramento manual de informações por parte dos usuários do sistema.
>
> 405. Ademais, durante a inspeção realizada em julho de 2018, a equipe de auditoria extraiu relatório (peça 259, p. 8-10) para obter o detalhamento do mesmo contrato usado pela empresa N2OTI nos *prints* de tela supracitados e as informações financeiras também apresentam divergência em relação às informações constantes do Siafi.

24. Ao responder ao Quesito 1, a AudTI afirmou que o então Ministério da Integração Nacional contratou sistemas prontos, ainda que sujeitos a ajustes eventuais para atender as suas necessidades, uma vez que parte integrante do objeto residiu em 'licenças de uso' de programas de computador, não havendo no objeto menção a serviços de desenvolvimento de *software*.

25. Na resposta ao Quesito 1.1, a AudTI esclarece que não se constata que o sistema Gescon deveria ser integrado nativamente com o módulo Extrator Siafi para a produção das informações do sistema gestor de contratos adquirido.

26. Em resposta ao Quesito 1.2, a AudTI diz não ser possível afirmar que o planejamento da implantação e o prazo planejado pela contratada tenham sido inadequados, haja vista que o insucesso de sua implantação se relaciona às falhas no planejamento da contratação, conforme apontado nos achados III.1 e III.2 do Relatório de Fiscalização (peça 88, p. 10-42), as quais inclusive impediram que o sistema em questão pudesse operar com todas as informações necessárias ao adequado gerenciamento dos contratos do MI, a exemplo da sua falta de integração com o Siafi.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

27. Cabe observar que a própria recorrente reconhece que o sistema Gescon foi vinculado ao Comprasnet e não ao Siafi (peça 377, p. 8-10):

Ao ser desenvolvido, o Gescon foi vinculado ao comprasnet, que detém a informação dos empenhos originais dos contratos. No entanto, não é praxe da Administração Pública permanecer alimentando o comprasnet, notadamente porque o fazem no SIAFI. Assim, unicamente pelo modo como foi desenvolvido o Gescon, necessariamente as informações ficariam desatualizadas, exigindo-se a vinculação ao SIAFI para que todos os dados dos contratos fossem disponibilizados de forma completa. (grifos acrescidos)

Frisa-se: não existia previsão contratual para extrair dados de outras modalidades contábeis.

Por tal razão, optou o MI por permanecer com a extração de dados que já era realizada por outra empresa – Tarea – e solicitar que a N2O desenvolvesse a interface que faria a captação dos dados extraídos do SERPRO pela empresa Tarea.

De forma didática, explica-se como se dava o processo para coleta de dados:

1) a extração dos dados provenientes do SERPRO era feita pela TAREA e armazenados em banco de dados específico;

2) posteriormente, a N2O disponibilizava os dados extraídos pela Tarea no sistema Gescon.

Ou seja, em termos técnicos, o SERPRO detinha a informação, a Tarea processava os dados e a N2O os disponibilizava.

A N2O propôs então realizar a interface necessária entre os dados extraídos pela Tarea e o Gescon. O Ministério definiu, então, que a empresa Tarea seria responsável por obter as informações do SIAFI e disponibilizá-las em um repositório intermediário para que a interface desenvolvida pela N2O tivesse acesso aos dados.

Visando atender às necessidades do MI, a N2O se empenhou em oferecer um produto para auxiliar no processamento dos dados fornecidos pelo SERPRO para integração com o Gescon, contudo, a extração dos dados não era diretamente realizada pelo módulo da empresa, de modo que a as inconsistências relatadas no campo 'recursos financeiros' do Gescon devem ser, portanto, atribuídas à decisão estratégica do órgão que optou por não adquirir o Módulo 03 - Extrator SIAFI da N2O, o qual sabidamente realizava a integração entre o SIAFI e Gescon, e permanecer com o sistema anteriormente contratado.

Por meio da Carta nº 018/2017, a N2O apresentou o documento de escopo da integração entre o SIAFI e o SERPRO, contudo, destacou de forma inequívoca que a obtenção das informações no SIAFI e disponibilização no repositório intermediário não fazia parte do escopo de seu contrato.

Embora a louvável tentativa da N2O de realizar a integração e interface entre os sistemas, as informações depositadas no banco de dados intermediário – coletadas pela empresa Tarea – não eram completas o suficiente para que fossem disponibilizadas no Gescon. Esse contexto indica com nítida clareza que a escolha do Ministério em retirar o Módulo Extrator SIAFI do objeto do contrato da N2O, crucial para a correta integração e atualização dos dados financeiros do SIAFI com o Gescon, impactou diretamente na qualidade do fornecimento da solução, uma vez que afetou substancialmente a extração das informações orçamentárias e financeiras dos contratos.

É evidente, portanto, que o problema não reside no sistema Gescon em si, mas na falta de integração adequada com o SIAFI, de modo que as inconsistências nas informações financeiras no Gescon não podem ser atribuídas à N2O.

28. Isso fica bastante claro no Despacho do gestor do contrato (peça 54), na data de 20/9/2017 (onze meses após a assinatura do contrato), que teve a manifestação com o de acordo do Coordenador de Administração de Material e do Coordenador-Geral de Suporte Logístico;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

que tratou da execução de cada item do Contrato 20/2016-MI, de 20/10/2016, para justificar a prorrogação do mesmo para 20/10/2018 e suprimir o Módulo 3 – Extrator de Dados para acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do SIAFI.

29. Transcreve-se, por pertinente, trecho daquele despacho:

> 2. Em resposta ao Despacho SCON (0639426), informo que, até o presente momento, foram entregues pela referida empresa os itens 2.1 e 2.2 referentes ao Módulo 2 em sua totalidade, sendo assim, tais itens deverão ser excluídos a nível de prorrogação contratual, pois, não são passíveis de renovação.
>
> 3. **Em relação ao Módulo 03, Extrator SIAFI, informo que foram feitas inúmeras tentativas por parte da Empresa Contratada em implantar o refiro módulo, tendo como resultado, a extração de apenas aproximadamente 60% (sessenta por cento) dos dados necessários** e, levando em consideração que este Ministério possui Contrato firmado com o SERPRO, o qual emite a extração de dados do SIAFI em sua totalidade, optou-se pela interação entre as empresas N2O TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA (através do módulo 8 - Serviço de Apoio Estratégico mediante emissão de Ordem de Serviço, alimentar dados no GESCON extraídos pela TAREA) e a empresa TAREA GERENCIAMENTO LTDA (responsável por extrair/armazenar dados do SIAFI em Banco de Dados específico do GESCON).
>
> 4. Neste sentido, informo que o valor total do item 3.1 é de R$ 485.000,00 (quatrocentos e oitenta e cinco mil reais), correspondente a aproximadamente 3,85% (três inteiros e oitenta e cinco centésimos por cento) do valor total do referido Contrato, a saber, R$ 12.623.740,00 (doze milhões seiscentos e vinte e três mil e setecentos e quarenta reais) e, **conforme justificativa do item 3 do referido Despacho, solicito que seja feita a supressão do Módulo 3 – Extrator de Dados para acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do SIAFI, do Contrato Administrativo nº 20/2016-MI**.

30. Não é correta a afirmação da recorrente de que não existia previsão contratual para extrair dados de outras modalidades contábeis. No termo de referência (TR) do contrato em questão, em seu objeto, está descrito: 'Fornecimento de Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos, Contratos Administrativos, indicadores de desempenho (BI) **e Extrator SIAFI**, incluindo a aquisição de licenças de uso e a prestação serviços afins de instalação, Treinamento de usuários, Serviço de Suporte Técnico e Manutenção e Serviço de apoio Estratégico', a ser implantado no Ministério da Integração Nacional, conforme especificações técnicas e demais condições constantes deste TERMO DE REFERÊNCIA'.

31. No item 'Benefícios esperados' do TR, entre os benefícios e resultados esperados com a contratação, está descrito:

> □ **Integrar com SIAFI**, por intermédio de convênio firmado com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em conformidade com a IN STN 4/2008 observando-se os preceitos de segurança da informação no trâmite eletrônico de dados, de forma a alimentar o repositório de informações contratuais, de sua execução orçamentária e financeira, ampliando a qualidade da informação sobre a execução, bem como obtendo um número maior de informações e documentos do que aqueles disponibilizados pelos mecanismos atuais, mantendo uma base de dados atualizada diariamente por mecanismos eletrônicos seguros e tolerantes à falha, possibilitando a criação de relatórios, gráficos, tabelas, séries históricas e integração destes dados com sistemas internos do Ministério da Integração Nacional;

32. No subitem 'Características Gerais' do item 'Especificações Técnicas' do TR está assim discriminado:

> 4.1.1. A Solução de TI a ser contratada deve possuir funcionalidades que possibilitem a gestão administrativa de forma automatizada de contratos, no Ministério da Integração Nacional na Coordenação de Suporte Logístico.
>
> 4.1.2. A Solução de TI deverá ser estruturada em 08 Módulos distintos e integrados em um único grupo, contemplando:
>
> □ Módulo 1 - Solução de Gerenciamento de Portfólio e Projetos;
>
> □ Módulo 2 – Solução de acompanhamento, controle, fiscalização e execução dos contratos administrativos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

> **Módulo 3 – Extrator de Dados para acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do SIAFI;**
>
> Módulo 4 – Solução em business intelligence (BI) para a tomada de decisão contemplando painéis estratégicos interativos e aplicações analíticas.;
>
> Módulo 4 – Serviços de Instalação das Soluções;
>
> Módulo 5 – Treinamento;
>
> Módulo 6 – Serviços de Suporte Técnico e Manutenção;
>
> Módulo 7 – Serviços de Apoio Estratégico.
>
> (...)
>
> **4.1.6. O Módulo 3 - Extrator de dados para acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do SIAFI deve permitir o tratamento e o armazenamento inicial dos arquivos provindos do SIAFI possibilitar a modelagem de dados em tabelas intermediárias, possuir rotinas que permitam implementar as regras de negócio de contabilidade e o acompanhamento orçamentário, a carga de dados e o envio de alertas decorrente do monitoramento da cadeia produtiva de informações.**

33. Por fim, cabe lembrar que no Estudo Técnico Preliminar, na justificativa da solução escolhida já era mencionado que:

> 5.5. Cabe salientar que a contratação da Solução para gerenciamento de contratos consiste numa necessidade inerente a todos os órgãos da Administração Pública na busca de uma gestão contratual mais eficiente e eficaz. Além disso, o processo licitatório submeteu a solução de ti a uma prova de conceito para verificar se as atividades de gestão contratual seriam satisfeitas pela empresa vencedora do processo licitatório. Essa prova de conceito consiste num importante requisito para escolha da solução que irá apoiar a Área Requisitante no cumprimento das suas missões institucionais e no alcance papel de gestão/fiscalização contratual.
>
> 5.6. Além disso, a ARP possui como parte integrante da solução um módulo para extração de dados do SIAFI que permitirá que os dados relativos à execução orçamentária/financeira do instrumento contrato sejam automaticamente importados e evitem o retrabalho na digitação desses dados e a ocorrência de erros de digitação que podem resultar num acompanhamento financeiro com base em informações inconsistentes. Os demais serviços de treinamento, suporte e manutenção evolutiva são necessários para a continuidade do software e adequação as necessidades legais e negociais

34. Não procede o argumento da N2O TI de que a supressão do módulo Extrator Siafi teria sido determinante para a ocorrência das inconsistências nos dados financeiros apresentados pelo sistema Gescon. A supressão ocorreu justamente pela incapacidade técnica da N2O TI, após onze meses e inúmeras tentativas sem sucesso, em implantar o referido módulo, tendo como resultado a extração de **apenas** aproximadamente 60% dos dados necessários.

35. Como detinha contrato com o SERPRO, o qual emitia a extração de dados do SIAFI em sua totalidade, o Ministério optou pela interação entre as empresas N2O TI (através do módulo 8 - Serviço de Apoio Estratégico mediante emissão de Ordem de Serviço, alimentar dados no GESCON extraídos pela empresa TAREA) e a empresa TAREA Gerenciamento Ltda. (responsável por extrair/armazenar dados do SIAFI em Banco de Dados específico do GESCON).

36. Carece de lastro probatório a afirmação da recorrente de que o sistema Gescon, conforme contratado, gerenciava apenas dados provenientes de contratos administrativos, o que representava somente 60% das informações necessárias para o MI, já que a outra parte tratava de convênios e contratos de repasse. O MI ao decidir pela supressão do módulo 3, fala apenas em 60% dos dados necessários.

37. Ao responder ao Quesito 2, a AudTI concluiu não ser possível afirmar que a supressão do módulo 3 – Extrator Siafi foi determinante para a ocorrência de inconsistências nos dados financeiros apresentados pelo sistema Gescon.

38. Adicionalmente, em resposta ao Quesito 3, a AudTI concluiu que não se pode afirmar que a supressão do módulo 3, por si só, comprometeu o alcance dos resultados esperados pela contratação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

39. Também informou não ser possível concluir, com base nos elementos dos autos, que a inadequação do sistema seria 'culpa exclusiva' do Ministério, em sua resposta ao Quesito 3.1.

40. Também não procede o argumento de que o Módulo Extrator por ela desenvolvido teria por objetivo oferecer o mesmo serviço de extração de dados do SIAFI, a um custo reduzido, o que seria economicamente mais vantajoso para a Administração, pelo simples fato de ela não ter desenvolvido naquela época tal funcionalidade.

41. O TCU concluiu que os vídeos apresentados não correspondiam à mesma versão instalada no MI (versão de 2021 e não a de 2018), de modo que não serviam para comprovar as funcionalidades do Gescon para o período em questão. Obviamente, as versões do sistema Gescon de 2018 (2.31.5 (1.3.52)) e de 2021 (2.33.11 (2.3.14)) não são as mesmas, pois ajustes, adaptações e aprimoramentos naturalmente são efetuados com o decorrer do tempo. Na primeira, não havia sido entregue conforme demandado pelo MI a funcionalidade do Módulo extrator do Siafi. Isso é apontado no voto condutor do acórdão recorrido. Em outro trecho do voto, também é consignado que os elementos apresentados nos vídeos demonstravam que as informações financeiras constantes do Gescon não eram confiáveis, pois apresentavam divergências com os registros existentes no Siafi e no Portal da Transparência.

42. Em relação ao impacto da não aquisição pelo MI do Módulo 03 – Extrator Siafi que deveria ser fornecido pela N2O TI, não procede a afirmação de que o MI optou pela supressão do Módulo 3 do contrato diante da preocupação de adjudicar contrato com o mesmo objeto daquele já fornecido pelo SERPRO ao órgão, utilizado para as demandas das aplicações da alta gestão. Na verdade, o Termo Aditivo que prorrogou a vigência do contrato por mais doze meses e suprimiu o Módulo 3, o fez em razão de a N2O TI, após onze meses do início do contrato, não ter conseguido implantar o referido módulo, já funcionando de forma integrada à solução tecnológica contratada, tendo como resultado a extração de **apenas** aproximadamente 60% dos dados necessários, conforme mencionado anteriormente.

43. A recorrente alegou que a prova de conceito (PoC) foi um passo crucial para validar a funcionalidade e a adequação do sistema Gescon às necessidades do órgão. Durante este evento, todos os itens do anexo II do TR foram testados e aprovados, mostrando que o sistema estava em conformidade com as especificações e requisitos estabelecidos.

44. Em relação a esse argumento da validação da prova de conceito, a recorrente informou que a prova de conceito foi realizada em 25/11/2016. A previsão era que a mesma seria realizada em quatro dias, de 21 a 24/11/2016 (peça 32, p. 23). Não há nos autos a disponibilização na Internet dos resultados da prova de conceito realizada. Há jurisprudência deste Tribunal que exige essa publicação (Acórdão 2401/2019-Plenário). Além disso, a prova de conceito previa a demonstração das funcionalidades em separado, e não as funcionalidades já com o funcionamento da solução tecnológica de forma integrada.

45. Por fim, ficou claro que a N2O TI não conseguiu integrar o Gescon e o Módulo extrator do Siafi no período de onze meses. Cabe destacar ainda que na Ata de reunião entre o MI e a N2O TI, em 9/2/2017, ficou registrado no item 2 da pauta daquela reunião que 'com a anuência dos participantes chegou-se à conclusão que é necessário a realização de uma Prova de Conceito para averiguar o funcionamento do Extrator SIAFI da N2OTI' (peça 68, p.21; e peça 381, p. 1; e peça 382, p. 1).

46. No Extrato de Entrevista (peça 84, p. 3) com o gestor do contrato, referente ao processo 016.115/2018-0 (Fiscalis 201/2018), foi relatado que 'O gestor informou à equipe que o sistema Gescon basicamente nasceu para substituir planilhas individuais dos gestores para controle dos contratos e que durante os testes iniciais, especialmente no POC (prova de conceito) tudo parecia estar aderente aos requisitos, no entanto após início da implantação surgiram vários problemas que atrasaram ou dificultaram a implantação e, com isso, somente após uns 8 meses alguns usuários iniciaram o uso. O gestor ressaltou, sobre esses problemas'.

47. Por pertinente, cabe transcrever trecho do Despacho 70/2021 do Ministério da Cidadania que esclareceu a necessidade da supressão do Módulo de Gestão de Contratos do Contrato Administrativo 45/2016, também com a N2O TI (peça 260, p. 18):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

A Contratada, contudo, tenta descaracterizar erros na parte negocial do sistema, indicando serem melhorias com vistas a desconfigurar a presente anotação quando, na verdade deveria ter entregado um sistema minimamente condizente com a legalidade dos atos administrativos, com a integridade dos dados referente aos contratos administrativos do MC, e com a disponibilidade no que diz respeito eficácia do sistema e do funcionamento, para que se pudesse valer do investimento realizado.

Não obstante, conforme indicado no item 2, em que as falhas deveriam ser detectadas previamente à contratação, talvez por meio de uma prova de conceitos, foi oportunizado a Contratada larga janela de correção das falhas no sistema ao longo da execução contratual, o que não ocorreu. Assim, às vésperas de renovação contratual sem solução dos problemas, foi sugerida a imediata suspensão da execução do módulo de Gestão de Contratos do Contrato Administrativo nº 45/2016 e, tendo em vista, ainda, a data iminente para renovação do Contrato Administrativo nº 45/2016, qual seja 16/12/2018, restaram acostadas informações suficientes para subsidiar a manifestação deste gestor quanto à não prorrogação da sua vigência.

Por todo exposto, mantém-se como sugestão as seguintes penalidades com base no Termo de Referência - Item 33:

I - Impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e será descredenciada do SICAF, pelo prazo de 1 (ano);

II - Multa de 10% (dez por cento) do valor total do item, quando decorrido o prazo de 15 (quinze) dias sem cumprimento da entrega, configurando por isso, inexecução parcial da obrigação assumida;

CONCLUSÃO

48. A recorrente concorreu para a irregularidade, sendo responsabilizada na presente TCE por não ter cumprido com o contrato administrativo celebrado ao não entregar integralmente o objeto para o qual foi contratada, conforme se demonstrou anteriormente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Diante dessas considerações, reitera-se a proposta de encaminhamento de peça 374, no sentido de conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623130.

VOTO

Em exame, recursos de reconsideração interpostos por Adriano Guedes Ferreira[1], Geraldo Antônio de Oliveira[2], Reynaldo Aben-Athar de Sousa[3] e N2O Tecnologia da Informação Ltda.[4] contra o acórdão 680/2023-Plenário[5], mantido em sede de embargos de declaração pelo acórdão 1553/2023-Plenário[6], mediante o qual o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os ao ressarcimento de dano ao erário, aplicou-lhes multa e demais sanções detalhadas adiante.

2. Na deliberação ora recorrida, os quatro responsáveis foram condenados, em solidariedade, ao ressarcimento dos valores apurados quanto ao Sistema de Gestão de Contratos Administrativos (Gescon) e ao superfaturamento das ordens de serviço 1 e 2/2018. Os três gestores responderam, ainda, em solidariedade, pelo dano relativo ao Sistema de Gerenciamento de Portfólios e Projetos (Portal da Estratégia), do qual a empresa foi excluída. A cada gestor aplicou-se a multa do art. 57 da Lei 8443/1992 no valor de R$ 200 mil, e à empresa contratada, multa de R$ 180 mil. A Adriano Guedes Ferreira e Geraldo Antônio de Oliveira impôs-se, também, a multa do art. 58, II, da mesma Lei, no valor de R$ 24 mil para cada um. Os três gestores foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8443/1992.

3. A tomada de contas especial que deu origem a este processo foi autuada por determinação do item 9.1 do acórdão 2974/2018-Plenário, mediante conversão de auditoria de conformidade realizada no extinto Ministério da Integração Nacional (MI) sobre o contrato 20/2016-MI, celebrado com a N2O Tecnologia mediante adesão à ata de registro de preços (ARP) proveniente do pregão eletrônico 10/2015 da Secretaria de Portos da Presidência (SEP/PR). O ajuste previu a aquisição de três ferramentas: Gescon, Portal da Estratégia e Ferramenta de Extração de Dados do Siafi (Extrator Siafi), além de serviços de instalação, treinamento, suporte e apoio estratégico, mensurados em unidades de serviços técnicos (UST). A execução do ajuste resultou no pagamento de R$ 8.514.852,79 à contratada.

4. A apuração identificou o direcionamento da contratação da N2O Tecnologia por meio da adesão à ARP da SEP/PR; a aquisição de produtos desnecessários, inadequados ou sem utilidade, com dano ao erário correspondente ao valor da contratação; irregularidades na definição dos modelos de gestão e de execução contratual; superfaturamento de R$ 280.125,00 nas ordens de serviço 1 e 2/2018, aferido pelo cotejo com serviços praticamente idênticos prestados pela mesma empresa ao Ministério do Esporte; e o aceite de carta de fiança inválida, emitida por instituição não cadastrada no Banco Central e fora do prazo contratual, sem aplicação da devida penalidade. Sobre esses fundamentos, o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes e os condenou nos termos acima.

5. Nas razões recursais, Adriano Guedes Ferreira, Geraldo Antônio de Oliveira e Reynaldo Aben-Athar de Sousa sustentaram a necessidade de um sistema informatizado de gestão contratual pelo MI, a inexistência de inversão indevida das fases do planejamento, a legitimidade da adesão à ARP e da similaridade entre os artefatos do MI e da SEP/PR. Defenderam a ausência de dolo, a atuação pautada pela boa-fé e por respaldo jurídico, bem como a desproporcionalidade do ressarcimento e das multas dos arts. 57 e 58. Alegaram, ainda, enriquecimento ilícito da administração e a suposta ausência de materialidade, além de indicação precisa das falhas no relatório de fiscalização.

---

[1] Peça 327.
[2] Peça 333.
[3] Peça 334.
[4] Peça 337.
[5] Relator ministro Augusto Sherman Cavalcanti.
[6] Acórdão 1553/2023-Plenário (relator ministro Augusto Sherman).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623151.

6. A N2O Tecnologia, por sua vez, defendeu o fornecimento e a instalação das soluções contratadas, a vedação ao locupletamento da administração, a impossibilidade de responsabilizá-la pela não utilização dos sistemas pelo órgão contratante, a idoneidade das provas de funcionalidade do Gescon, inclusive vídeos demonstrativos, e a inexistência de superfaturamento nas ordens de serviço 1 e 2/2018. Em petição superveniente, a empresa agregou argumentos técnicos quanto à alegada inexecução dos serviços e à supressão do módulo Extrator Siafi.

7. Ao examinar os recursos, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) afastou a ocorrência da prescrição e concluiu que as razões recursais não eram suficientes para alterar o mérito da decisão recorrida, propondo o conhecimento e o não provimento dos apelos[7].

8. Diante dos novos elementos da peça 377, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela necessidade de exame técnico da documentação juntada[8], acolhido por despacho do então relator[9], que autorizou a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI). Após a formulação de quesitos pela AudRecursos[10] e prestados os esclarecimentos técnicos pela AudTI[11], foi aberto o contraditório à recorrente[12], que aduziu novos elementos[13]. Na sequência, a AudRecursos ratificou a proposta de não provimento[14]. Por fim, o Ministério Público de Contas acolheu a análise da unidade instrutiva e manifestou-se, igualmente, pelo conhecimento e não provimento dos recursos[15].

***

9. Acolho os pareceres convergentes da AudRecursos e do Ministério Público de Contas, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos argumentos a seguir.

10. De início, ratifico o conhecimento dos recursos de reconsideração.

11. Preliminarmente, afasto a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. O prazo prescricional tem início em 19/10/2018, data do conhecimento da irregularidade e do dano constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal[16], nos termos do art. 4º, IV, da Resolução 344/2022. Conforme detalhado na instrução transcrita no relatório, o curso do prazo foi interrompido pelas citações e audiências dos responsáveis (ocorridas entre março e junho de 2020), pela instrução de mérito da unidade técnica (29/9/2021) e pela prolação do acórdão condenatório (5/4/2023), sem intervalo superior a cinco anos entre tais eventos. Também não se verifica a prescrição intercorrente, pois o processo não ficou paralisado por período superior a três anos após o primeiro marco interruptivo.

12. No mérito, a questão central consiste em definir se as razões recursais são aptas a demonstrar erro de julgamento capaz de infirmar a condenação imposta pelo acórdão 680/2023-Plenário. Adianto que não o são, subsistindo íntegros os fundamentos da deliberação recorrida.

13. Quanto à alegada necessidade e regularidade da contratação, sustentada pelos gestores, a tese não prospera. A regularidade da despesa pública pressupõe planejamento efetivo, lastreado na análise das reais necessidades da administração e em pesquisa de preços apta a demonstrar a

[7] Peça 374.
[8] Peça 389.
[9] Peça 390.
[10] Peça 391.
[11] Peça 395.
[12] Peça 400.
[13] Peça 404.
[14] Peças 411-413.
[15] Peça 414.
[16] TC 016.115/2018-0, peça 87.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623151.

vantajosidade da contratação, exigências que decorriam da legislação então vigente, sobretudo os arts. 6º, IX, e 7º da Lei 8.666/1993 e os arts. 12 e 14 da IN-SLTI/MP 4/2014.

14. No plano fático, o processo revela que o estudo técnico preliminar (ETP) concluiu pela adesão à ARP da SEP/PR antes mesmo da conclusão da pesquisa de preços. Os artefatos de planejamento foram copiados de documentos daquela secretaria, inclusive com menção a item não contratado pelo MI.

15. A controvérsia não reside na conveniência abstrata de um sistema de gestão contratual, mas na ausência de análise efetiva das necessidades do órgão e de levantamento das soluções disponíveis no mercado. Subsiste, portanto, o direcionamento da contratação, não elidido pelas razões recursais.

16. No que tange à execução contratual, os gestores e a empresa sustentam a efetiva entrega e o funcionamento das soluções e invocam a vedação ao enriquecimento ilícito da administração, tese que deve ser rejeitada. O pagamento por bens e serviços de tecnologia da informação pressupõe a entrega de solução útil e apta a atender à finalidade pública que justificou a contratação, não bastando a mera instalação de licenças.

17. No caso, o processo demonstra que, passados dezoito meses da instalação, os sistemas Gescon e Portal da Estratégia não estavam em uso efetivo e registravam número ínfimo de acessos. Antes disso, chegaram a ser oferecidos a outras entidades, o que evidencia sua desnecessidade. As informações financeiras do Gescon não eram confiáveis, por divergirem dos registros do Siafi e do Portal da Transparência. Além disso, segundo o gestor do contrato, a contratada não logrou implantar o módulo Extrator Siafi, que extraía apenas cerca de 60% dos dados necessários, o que levou à sua supressão[17].

18. O parecer da AudTI, produzido na fase recursal, afastou a alegação de que a supressão desse módulo teria sido determinante para as inconsistências. Embora tenha atribuído o insucesso da solução principalmente às falhas de planejamento, a cargo do Ministério, a unidade especializada registrou que o Gescon foi contratado como sistema pronto, enfrentou problemas após a implantação que atrasaram seu uso e não atendia às necessidades do Ministério mesmo dezoito meses depois, concluindo não ser possível imputar a inadequação do sistema a culpa exclusiva do órgão. Quanto aos vídeos, a própria recorrente reconheceu que provinham de seu ambiente de testes, em versão distinta da instalada no MI[18]. Portanto, não existe enriquecimento ilícito da administração, mas dispêndio de recursos públicos em solução que não atendeu ao interesse que motivou a contratação.

19. Quanto ao superfaturamento das ordens de serviço 1 e 2/2018, a alegação de sua inexistência não procede. A aferição do dano decorreu da comparação entre os valores pagos pelo MI e aqueles pagos pelo Ministério do Esporte por serviços praticamente idênticos, prestados pela mesma empresa e à mesma época. Os artefatos comparados (os documentos de visão e de arquitetura) apresentavam conteúdo substancialmente coincidente, mas foram cobrados do MI por valores próximos ao dobro dos pagos pelo Ministério do Esporte, sem justificativa para a diferença de esforço. A ausência de catálogo de serviços, falha de planejamento imputável aos gestores, não beneficia a contratada, pois o débito resulta da comparação com serviços praticamente idênticos prestados por ela própria, com o mesmo valor unitário de UST, e a memória de cálculo apresentada indicou esforço superior ao prazo efetivamente decorrido entre a abertura das ordens de serviço e a entrega dos produtos[19]. A metodologia do fator-k, invocada pelos recorrentes, não afasta a constatação, pois a comparação com o Serpro e a Dataprev é inadequada ao caso, dada a distinção de regimes jurídicos e a imprecisão das rubricas empregadas no cálculo. Persiste, portanto, o superfaturamento apurado.

---

[17] Peça 54.
[18] Peça 337.
[19] Peça 284, §§ 108-109.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623151.

20. Quanto à responsabilidade subjetiva, à alegação de boa-fé e à ausência de dolo, a tese recursal não afasta a imputação. A responsabilização perante este Tribunal não exige a demonstração de dolo, pois trata-se de responsabilidade subjetiva, que admite imputação por culpa grave (erro grosseiro), conforme jurisprudência consolidada desta Corte.

21. Os apontamentos realizados pela Controladoria-Geral do Distrito Federal no processo administrativo disciplinar 00480-00005036/2021-49 não vinculam este Tribunal nem descaracterizam a culpa grave apurada, dada a independência das instâncias.

22. Quanto à responsabilidade da empresa contratada, a tese de que não poderia responder pela não utilização das soluções pelo órgão não merece acolhida. A N2O Tecnologia não foi responsabilizada pela conduta dos usuários do Ministério, mas sim pelo fornecimento inadequado e em desacordo com os objetivos do contrato e o resultado esperado com a solução fornecida, nos termos da citação[20]. A concorrência de falhas de planejamento, imputáveis aos gestores, não afasta essa responsabilidade, pois o terceiro contratado que de qualquer modo haja concorrido para o dano responde solidariamente, nos termos do art. 16, § 2º, b, da Lei 8443/1992.

23. O nexo de causalidade reside no próprio Gescon. Recebido em dezembro de 2016 como sistema pronto, conforme confirmou a AudTI, o sistema permanecia, dezoito meses depois, sem condições de uso no acompanhamento dos contratos, com inconsistências nos dados financeiros cobradas pelos gestores em agosto de 2017 e constatadas pela fiscalização em julho de 2018[21]. Essas falhas não podem ser atribuídas à supressão do Extrator Siafi, pois a AudTI não identificou dependência entre os dois módulos. Aliás, a própria recorrente reconheceu que, pelo modo como foi desenvolvido, vinculado apenas ao Comprasnet, o Gescon manteria necessariamente desatualizadas as informações dos contratos[22]. Tampouco aproveita à recorrente o critério que afastou o débito relativo ao Portal da Estratégia, cuja falta de uso decorreu de decisão administrativa, sem evidência de deficiência da ferramenta. A instalação das licenças e os recebimentos formais não suprem a inexecução material do ajuste. Os serviços de treinamento, suporte e apoio estratégico, acessórios à solução, perderam utilidade com ela. Subsiste, assim, o nexo de causalidade entre a conduta da contratada e o dano apurado, o que justifica sua responsabilização solidária.

24. Por fim, quanto à alegada desproporcionalidade das condenações a ressarcimento e das multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8443/1992, a tese também deve ser rejeitada. A imputação do débito em solidariedade não configura arrecadação múltipla, pois o valor limita-se ao dano e se extingue para os codevedores na medida do que for recolhido, sem afronta ao art. 884 do Código Civil. As multas incidiram sobre suportes fáticos distintos: a do art. 57 vincula-se à irregularidade das contas, ao passo que a do art. 58, II, sanciona ato específico praticado com grave infração à norma legal, razão pela qual sua aplicação conjunta, aos responsáveis a que se referem, não caracteriza dupla punição pelo mesmo fato. Fixadas dentro dos parâmetros legais, não existe desproporção a corrigir.

***

25. Pautado o processo, a N2O Tecnologia apresentou memorial[23], no qual sustenta, em síntese, que o parecer da AudTI teria alterado as premissas técnicas da condenação, que a supressão do Extrator Siafi teria sido ajustada em fevereiro de 2017, e não após o insucesso da contratada, e que o critério que afastou o débito relativo ao Portal da Estratégia deveria alcançar o Gescon, cuja imprestabilidade não estaria suficientemente provada. Subsidiariamente, pede a limitação do débito às parcelas cujo prejuízo esteja demonstrado. Os argumentos não alteram as conclusões expostas.

[20] Peça 107.
[21] Peça 259, pp. 8-10 e 12.
[22] Peça 377, pp. 8-9.
[23] Peça 415.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623151.

26. A condenação da contratada permanece assentada no fundamento da citação e do acórdão recorrido, o fornecimento inadequado do Gescon, demonstrado pelas falhas do próprio sistema, e não na supressão do Extrator Siafi. O parecer da AudTI não infirmou esse fundamento. A atribuição do insucesso principalmente às falhas de planejamento caracteriza concorrência de causas, que atrai a solidariedade do terceiro contratado, e não a afasta. Perde relevo, por isso, a cronologia invocada. De todo modo, a ata da reunião de 9/2/2017 registra a necessidade de prova de conceito para averiguar o funcionamento do extrator ofertado pela empresa, e não decisão consensual de suprimi-lo[24]. Ademais, mesmo após a opção do Ministério pela base intermediária, a interface de importação dos dados para o Gescon foi demandada à própria contratada[25] e as inconsistências persistiram, como registram a ata de agosto de 2017 e a fiscalização de julho de 2018.

27. Quanto à prova, a imprestabilidade do Gescon está suficientemente demonstrada. Mesmo os registros do contrato 20/2016, tidos pela recorrente como amostra insuficiente, não revelam falha pontual. O relatório extraído do sistema pela fiscalização em julho de 2018 indicava desembolsos de cerca de R$ 1,7 milhão, quando os pagamentos efetivamente realizados somavam cerca de R$ 8,5 milhões[26]. O sistema deixava de registrar, portanto, cerca de 80% dos pagamentos do contrato de sua própria aquisição. A isso se somam as inconsistências cobradas pelos próprios gestores em agosto de 2017, o registro de acessos de fevereiro a junho de 2018, com no máximo dez usuários por mês, e as penalidades aplicadas à empresa por inexecução do mesmo sistema no Dnit e no Ministério da Cidadania. Os relatos de êxito em outros órgãos, por sua vez, referem-se a contratos e versões distintas e não demonstram o funcionamento da solução entregue ao MI.

28. Quanto ao pedido subsidiário, não procede a limitação do débito. Os acórdãos 2888/2018 e 2797/2019-Plenário, invocados pela recorrente, trataram da responsabilidade da empresa pelas licenças em situação em que se questionava a necessidade do sistema, e não a adequação da solução fornecida, distinção já assentada no acórdão recorrido[27]. No caso, licenças e serviços acessórios integram solução que não teve utilidade para o Ministério e o débito corresponde aos valores efetivamente pagos, apurados por verificação. No tocante ao superfaturamento das ordens de serviço 1 e 2/2018, o memorial apenas reitera argumentos já examinados.

***

29. Confirmada a ocorrência de erro grosseiro, na linha já exposta, os gestores afastaram-se de modo significativo do padrão de conduta exigível no planejamento e na execução da contratação. A contratada, por sua vez, responde pela inexecução das obrigações assumidas no ajuste. Portanto, não existe erro de julgamento capaz de ensejar a reforma do juízo formulado, razão pela qual os recursos devem ser conhecidos e, no mérito, não providos, com a manutenção integral do acórdão 680/2023-Plenário.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

[24] Peça 381.
[25] Peça 61.
[26] Peça 259, pp. 8-10.
[27] Peça 284, § 102.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623151.

ACÓRDÃO Nº 2835/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.252/2019-0.
1.1. Apensos: 011.445/2022-0; 020.662/2025-4; 019.710/2023-2; 016.115/2018-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrentes: Adriano Guedes Ferreira (862.974.651-34); Geraldo Antonio de Oliveira (524.507.676-49); Reynaldo Aben-Athar de Sousa (144.310.091-91); N2O Tecnologia da Informação Ltda (10.671.554/0001-74).
4. Órgão: Ministério da Integração Nacional (extinta).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Jaques Fernando Reolon (OAB-DF 22885) e outros, representando Adriano Guedes Ferreira e N2O Tecnologia da Informação Ltda; Felipe Ribeiro do Nascimento (OAB-DF 63961), representando Geraldo Antonio de Oliveira e Reynaldo Aben-Athar de Sousa.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de recursos de reconsideração interpostos contra o acórdão 680/2023-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer e negar provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Adriano Guedes Ferreira, Geraldo Antônio de Oliveira, Reynaldo Aben-Athar de Sousa e N2O Tecnologia da Informação Ltda., mantendo o acórdão 680/2023-Plenário em seus exatos termos;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos recorrentes e aos demais interessados, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2835-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80623159.