GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 017.421/2024-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Autoridade Portuária de Santos S.A.
Responsáveis: Ediberto Tadeu Pedroso Júnior (250.260.228-98); Eduardo Silva Costa (025.558.648-57); Francisco José Adriano (077.812.938-19); Gabriel Nogueira Eufrásio (229.465.433-15); José Alex Botelho de Oliva (311.806.807-82); Mário Jorge Palladino (039.630.658-69); MC3 Tecnologia e Logística Ltda. (04.700.632/0001-19).
Representação legal: Roberto Delmanto Júnior (118.848/OAB-SP), Rodrigo de Azevedo Martins (427.171/OAB-SP) e outros, representando Ediberto Tadeu Pedroso Júnior; Edilberto Nerry Petry (37.288/OAB-DF), representando Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE DIGITALIZAÇÃO, GUARDA E GERENCIAMENTO DE ACERVO DOCUMENTAL. PAGAMENTO DESTACADO POR MOBILIZAÇÃO DE ENCARGOS JÁ ATRIBUÍDOS À CONTRATADA. AQUISIÇÃO DE ETIQUETAS RFID SEM COMPROVAÇÃO DE ENTREGA OU UTILIZAÇÃO. SERVIÇOS DE INDEXAÇÃO, INVENTÁRIO E VALIDAÇÃO SEM COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO. SOBREPREÇO NO SERVIÇO DE DIGITALIZAÇÃO. PAGAMENTOS RELATIVOS A SERVIÇOS PRESTADOS POR PROFISSIONAL NÃO HABILITADO NO MUSEU DA COMPANHIA. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR DE NULIDADE. REVELIA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DOS DÉBITOS RELATIVOS À ESTRUTURAÇÃO PREDIAL E À DIGITALIZAÇÃO DE FOLHAS EM BRANCO POR INSUFICIÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DANO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA AO RESSARCIMENTO DOS DÉBITOS REMANESCENTES. APLICAÇÃO DE MULTAS PROPORCIONAIS AO DANO. FRAUDE EM LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA EMPRESA CONTRATADA.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peça 124), a qual contou com a anuência de seus dirigentes (peças 125-126):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial convertida a partir da Representação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

TC 003.462/2017-0, conforme Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, item 9.10 (peça 3), para apurar possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Autoridade Portuária de Santos S.A., então nominada Companhia das Docas do Estado de São Paulo (Codesp), referentes ao Contrato DIPRE/93.2016 e seus termos aditivos (peças 9-11), decorrente do Pregão Presencial 5/2016, no qual foi vencedora a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. O contrato teve por objeto a 'Contratação de empresa especializada na prestação de serviço técnico e substituição de suporte do acervo documental (…)' e valor global de R$ 7.370.000,00 (peça 9, p. 2). Os prejuízos apurados totalizaram R$ 5.477.177,49, em valores originais, a serem ressarcidos aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A. (peça 3, p. 2-6).

2. Nesta instrução, analisam-se (i) as respostas à diligência ao jurisdicionado e às solicitações de informações a outros órgãos, (ii) as alegações de defesa dos responsáveis cuja citação foi autorizada no Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, item 9.11, e (iii) a eventual resposta da contratada – também citada – à audiência proposta pela unidade técnica (peças 19-21); relator destes autos, o Exmo. Min. Jhonatan de Jesus (peça 2).

HISTÓRICO

3. Reproduz-se adiante, com pequenas alterações de forma, trecho da instrução precedente, complementado pelo auditor com atos processuais mais recentes (peça 19).

4. Mediante o Acórdão 560/2021-TCU-Plenário (relator Min. Bruno Dantas, peça 3), o Tribunal apreciou o mérito da Representação TC 003.462/2017-0, tendo como base a instrução à peça 133 do processo originador (nestes autos, peça 6). De modo concomitante, esse julgado (i) avaliou o mérito de audiências autorizadas pelo ministro relator (naqueles autos, peças 85-87) e, entre outras medidas, (ii) determinou a conversão em tomada de contas especial, autorizando a citação dos responsáveis.

5. No mesmo acórdão, o Tribunal aplicou multas individuais e inabilitou para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública os responsáveis José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Carlos Antônio de Sousa e Gabriel Nogueira Eufrásio.

6. Além disso, por meio do item 9.9, o Tribunal desconsiderou a personalidade jurídica da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda., para que seu sócio Mário Jorge Palladino respondesse '(…) solidariamente com a empresa e com os agentes públicos envolvidos pelo dano apurado na tomada de contas especial a ser instaurada [i.e., esta TCE]'.

7. Ademais, em seu item 9.13, autorizaram-se as solicitações e a diligência necessárias para subsidiar este processo de tomada de contas especial, e, no item 9.14, determinou-se à secretaria de controle externo competente que realizasse, nesta TCE, a audiência da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. pela participação na fraude ao Pregão Presencial 5/2016 da então Companhia das Docas do Estado de São Paulo – com efeito, sua oitiva, consoante enunciado do Acórdão 10.041/2015-TCU-Segunda Câmara, relator Min.S. Marcos Bemquerer:

A audiência é instrumento pelo qual se instaura o contraditório e a ampla defesa de responsável que praticou ato de gestão irregular do qual não resulte dano ao erário. Portanto, é inaplicável a pessoa jurídica, porquanto esta não pratica atos de gestão. Falhas relacionadas a conduta da pessoa jurídica, que indiquem eventual fraude ao certame, devem ser objeto da oitiva prevista no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

8. Ainda naqueles autos, por meio do Acórdão 219/2022-TCU-Plenário, item 9.2 (TC 003.462/2017-0, peça 194), dentre outros recursos, o Tribunal conheceu e rejeitou embargos de declaração interpostos pelo Sr. Gabriel Nogueira Eufrásio em face do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, e corrigiu, de ofício, erro material constante no item 9.11.2, para excluir, do referido item, o nome desse responsável (*apud* nestes autos, peça 19, p. 1, 5).

9. Passando a estes autos, as citações, a audiência (oitiva), a diligência e as solicitações foram realizadas, com a posterior remessa dos autos para a AudTCE, consoante pareceres uníssonos da unidade técnica (peças 19-21). Conforme as irregularidades atribuídas (sumário à Seção B), foram citados: (i) a empresa contratada, MC3 Tecnologia e Logística Ltda., e seu sócio administrador,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

Sr. Mário Jorge Palladino; e (ii) gestores da então Companhia das Docas do Estado de São Paulo, os Srs. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior (gestor do contrato), Eduardo Silva Costa (fiscal do contrato), Francisco José Adriano (diretor de administração e finanças), Gabriel Nogueira Eufrásio (superintendente jurídico) e José Alex Botelho de Oliva (presidente).

10. Ato contínuo, foram solicitados pedidos de prorrogação de prazo (peças 90 e 93). Os pleitos foram analisados pela Secretaria de Gestão de Processos (Seproc; peças 91 e 94). Foram atendidos os pleitos cujo prazo adicional não extrapolara o limite estabelecido no escopo da delegação de competência daquela unidade (Portaria MIN-JPJ 2/2023, art. 1º, inciso II).

11. Ressalte-se que em todos os pleitos acima, a concessão da prorrogação de prazo prescinde da notificação da parte, conforme Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 183, parágrafo único.

12. Por fim, um sumário das comunicações de citação, de audiência e das diligências, bem como das respostas recebidas é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Resumo das comunicações (fonte: peça 114, corrigida pelo auditor)

Responsável	Notificação (Ofício)	Data ciência (peça)	Resposta (peças)
Ediberto Tadeu Pedroso Junior (citação)	Ofício 37062/2024-TCU/Seproc (39)	27/8/2024 (85)	87
Eduardo Silva Costa (citação)	Ofício 37063/2024-TCU/Seproc (38)	27/8/2024 (42)	97
Francisco Jose Adriano (citação)	Ofício 37066/2024-TCU/Seproc (35)	28/8/2024 (81)	96
Gabriel Nogueira Eufrasio (citação)	Ofício 37067/2024-TCU/Seproc (30)	23/10/2024 (100)	Não houve
José Alex Botelho de Oliva (citação)	Ofício 37064/2024-TCU/Seproc (37)	27/8/2024 (82)	Não houve
Mário Jorge Paladino [Palladino] (citação)	Ofício 37065/2024-TCU/Seproc (36)	29/8/2024 (84)	Não houve
MC3 Tecnologia e Logística Ltda. (citação e audiência)	Ofício 37055/2024-TCU/Seproc (34), Ofício 57616/2024-TCU/Seproc (103), Ofício 57617/2024-TCU/Seproc (104), Ofício 57618/2024-TCU/Seproc (102), Ofício 7145/2025-TCU/Seproc (109), Edital 0258/2025-TCU/Seproc (112)	5/5/2025 (113)	Não houve
Autoridade Portuária de Santos S.A. (diligência)	Ofício 37053/2024-TCU/Seproc (29)	20/8/2024 (31)	83
Procuradoria da República no Estado de São Paulo - MPF (solicitação)	Ofício 37072/2024-TCU/Seproc (40)	23/8/2024 (41)	88
Tribunal Regional Federal da 3ª Região (solicitação)	Ofício 37073/2024-TCU/Seproc (32)	21/8/2024 (33)	43-54, 56-80

EXAME TÉCNICO

Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN - TCU 98/2024

Avaliação da ocorrência de prescrição (Resolução - TCU 344/2022)

13. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário (RE) 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução - TCU 344/2022, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, alterada pela Resolução - TCU 367, de 13/3/2024, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que ‘prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento’ nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

14. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, a Resolução - TCU 344/2022, art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

15. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, seu art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

16. Já a prescrição intercorrente é regulada em seu art. 8º:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2° As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

17. Importante registrar que, conforme decidido em precedentes do STF – a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber, Primeira Turma – o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito na Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

18. Além disso, em precedente desta Corte de Contas, o Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou em seu sumário que o ato inequívoco de apuração dos fatos (Resolução - TCU 344/2022, art. 5º, inciso II) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

19. Tem-se ainda o Acórdão 8.693/2023-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Walton Alencar Rodrigues), segundo o qual, ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. O art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

20. Em outra decisão, essa Corte de Contas firmou entendimento a respeito da prescrição intercorrente:

9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução n° 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5° da nominada Resolução; (Acórdão 534/2023 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler)

21. Há também os acórdãos 7.932/2023-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Augusto Nardes) e 8.953/2023-Primeira Câmara (relator Min. Jhonatan de Jesus), nos quais se adotou o entendimento de que, havendo solidariedade entre os responsáveis pelo débito em apuração no TCU, a interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a um deles se estende aos demais (art. 204, § 1º, do Código Civil).

22. Finalmente, consoante o Acórdão 463/2024-TCU-Plenário (relator Min. Jhonatan de Jesus), respostas a oitivas e pedidos de prorrogação de prazo interrompem a prescrição intercorrente para todos os responsáveis, porquanto as manifestações tempestivas são determinantes para o andamento regular do processo e para a apuração dos fatos (Resolução - TCU 344/2022, art. 8º, § 1º).

23. Assim, considerando o disposto na resolução e precedentes ora citados, existem os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e causaram sua interrupção (lista não exaustiva):

Quadro 2 - Análise da prescrição (fonte: peça 19, p. 4-5, 8-15, atualizada pelo auditor)

TC	Peça (páginas)	Evento	Data	Efeito
Representação TC 003.462/2017-0	1	Protocolo da representação originária, encaminhada pelo MPF	14/2/2017	Início contagem prazo prescrição comum
	77 (p. 19; nestes autos, peça 14)	Data de ocorrência mais antiga dentre os danos apurados	24/4/2017	Nenhum
	77-79	Relatório - TCU/Fiscalis 378/2018: inspeção na então Codesp, no período de 6/9/2018 a 4/10/2018; culminou na proposta de audiências e citações	30/10/2018	Interrupção Comum e início da Intercorrente
	80 (nestes autos, peça 17)	Despacho de Autoridade - Min. Bruno Dantas, de 3/7/2019: autorização para a realização de parte das audiências propostas naquele relatório, complementadas pelo	8/7/2019	Interrupção Comum/Intercorrente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

		relator		
	85-87	Proposta e autorização de audiências e de diligências à então Codesp	26/8 a 2/9/2019	Interrupção Comum/Intercorrente
	136-138	Acórdão 560/2021-TCU-Plenário: conversão em TCE, autorização de citações dos responsáveis e audiência da contratada, e de diligência e solicitações de informações para subsidiar esta TCE	17/3/2021	Interrupção Comum/Intercorrente
Esta TCE	3-5			
Representação TC 003.462/2017-0	219	Acórdão 1.414/2022-TCU-Plenário: apreciou petição encaminhada por responsáveis, em que se requereu a nulidade das audiências realizadas naquele processo	15/6/2022	Interrupção Intercorrente
Esta TCE	1	Autuação desta TCE	9/7/2024	Interrupção Comum/Intercorrente
	19-21, 30, 34-39; 42, 81-82, 84-85, 113	Citações e audiência dos responsáveis, autorizadas no acórdão referido (também se incluíram diligência e solicitações de informações para subsidiar esta TCE, as mesmas autorizadas naquele acórdão)	27/8 a 23/10/2024; 5/5/2025	

24. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que não transcorreu o prazo superior a cinco anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU. Ademais, também se observa que não transcorreu prazo superior a três anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

25. Observa-se que houve processo penal (Seção C), e que, a rigor, os prazos poderiam ser dilatados, nos termos da Resolução - TCU 344/2022, art. 3º. Todavia, uma vez que a prescrição sequer se consumou para os prazos convencionais (quinquenal, para a ordinária, e trienal, para a intercorrente), considera-se *despiciendo* qualquer acréscimo ao que já foi posto.

Avaliação de viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa

26. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde a data provável de ocorrência dos danos sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (IN - TCU 98/2024, arts. 6º, inciso II, e 29), uma vez que (i) os danos apurados cuja ocorrência é mais antiga datam de 2017 (peça 3, p. 2-6) e (ii) as citações dos responsáveis ocorreram dentro do prazo previsto, conforme descrito no Quadro 1.

27. No mais, na jurisprudência do TCU, tem-se o entendimento que o prejuízo à ampla defesa e ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

contraditório deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável, com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação (acórdãos 1.244/2020-TCU-Primeira Câmara; 443/2018-TCU-Plenário; 1.492/2018-TCU-Primeira Câmara; 1.304/2018-TCU-Primeira Câmara; e 3.879/2017-TCU-Primeira Câmara).

Avaliação do valor de constituição da TCE

28. Verifica-se, ainda, que o valor do débito apurado, em valores originais (Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, peça 3, p. 2-6), é superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pela IN - TCU 98/2024, arts. 6º, inciso I, e 29.

Irregularidades que embasaram as citações e a audiência (oitiva)

29. Para contextualizar as análises que se seguirão, trazem-se as irregularidades em razão das quais os responsáveis tiveram autorizadas as citações e a audiência no Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, itens 9.11 e 9.14, observada a remoção do Sr. Gabriel Nogueira Eufrásio do rol de responsáveis do item 9.11.2 desse acórdão, conforme determinado nos autos da Representação TC 003.462/2017-0, Acórdão 219/2022-TCU-Plenário, item 9.2, e ressalvado na proposta da unidade técnica, item 31.1 (peça 19, p. 1, 5).

30. Em suma, as citações foram motivadas pelas seguintes irregularidades, constantes do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, item 9.11, prefixadas pelo número da deliberação respectiva (peça 3, p. 2-6):

a) 9.11.1.1. Pagamentos de serviços de preparo da estrutura predial, aquisição de equipamentos, mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança que não estavam previstos no contrato e que deveriam ser arcados pela contratada:

a.1) responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva, na condição de presidente da Codesp entre 2015 e 2018, Francisco José Adriano, na condição de diretor de administração e Finanças da Codesp, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestor do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato, MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino [Palladino], na condição de sócio administrador da empresa contratada;

a.2) condutas: 9.11.1.2.1. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestores do contrato, e Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços sem previsão contratual; 9.11.1.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamento por serviços que não estavam previstos no contrato;

b) 9.11.2.1. Pagamento pela aquisição de etiquetas RFID sem a comprovação de uso e pela indexação dos processos sem a comprovação do serviço ([TC 003.462/2017-0] peça 77, p. 19-20 [nestes autos, peça 14]), na fase de implantação do contrato [ressalve-se a remoção do Sr. Gabriel Nogueira Eufrásio do rol de responsáveis, alhures historiada]:

b.1) responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva, na condição de presidente da Codesp entre 2015 e 2018, Francisco José Adriano, na condição de diretor de administração e finanças da Codesp, *Gabriel Nogueira Eufrásio, na condição de superintendente jurídico da Codesp* [posteriormente, removido deste rol, conforme destacado alhures], Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestor do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato, MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino [Palladino], na condição de sócio administrador da empresa contratada;

b.2) condutas: 9.11.2.2.1. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestores do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de bens e serviços que não seriam utilizados pela contratante; 9.11.2.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamentos por bens e serviços que sabidamente não seriam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

utilizados pela contratante;

c) 9.11.3.1. Pagamento por serviços de inventário e validação de inventário sem a comprovação de que esses serviços tenham sido realizados:

c.1) responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva, na condição de presidente da Codesp entre 2015 e 2018, Francisco José Adriano, na condição de diretor de administração e finanças da Codesp, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestor do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato, MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino [Palladino], na condição de sócio administrador da empresa contratada;

c.2) condutas: 9.11.3.2.1. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestores do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços que não foram realizados. 9.11.3.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamento por serviços que não foram realizados;

d) 9.11.4.1. Pagamento de serviços com sobrepreço na digitalização de folhas A4:

d.1) responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva, na condição de presidente da Codesp entre 2015 e 2018, Francisco José Adriano, na condição de diretor de administração e finanças da Codesp, Gabriel Nogueira Eufrásio, na condição de superintendente jurídico, MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada e Mário Jorge Paladino [Palladino], na condição de sócio administrador da empresa contratada;

d.2) condutas: 9.11.4.2.1. José Alex Botelho de Oliva e Francisco José Adriano: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços com sobrepreço em razão da realização de pregão com termo de referência impreciso, sem a assinatura do responsável técnico, com orçamento-base deficiente e sem a realização de pesquisa de preços adequada; 9.11.4.2.2. Gabriel Nogueira Eufrásio: ter aprovado edital de licitação sem a realização de pesquisa de preço, com orçamento-base deficiente e termo de referência impreciso, sem assinatura de responsável técnico; 9.11.4.2.4. [com efeito, 9.11.4.2.3.] MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamento por serviços com sobrepreço;

e) 9.11.5.1. Pagamento de serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço, por considerar o valor da digitalização do papel A0:

e.1) responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva, na condição de presidente da Codesp entre 2015 e 2018, Francisco José Adriano, na condição de diretor de administração e finanças da Codesp, Gabriel Nogueira Eufrásio, na condição de superintendente jurídico, MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada e Mário Jorge Paladino [Palladino], na condição de sócio administrador da empresa contratada;

e.2) condutas: 9.11.5.2.1. José Alex Botelho de Oliva e Francisco José Adriano: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço, em razão da realização de pregão com termo de referência impreciso, sem a assinatura do responsável técnico, com orçamento-base deficiente e sem a realização de pesquisa de preços adequada; 9.11.5.2.2. Gabriel Nogueira Eufrásio: ter aprovado edital de licitação sem a realização de pesquisa de preço, com orçamento-base deficiente e termo de referência impreciso, sem assinatura de responsável técnico; 9.11.5.2.3. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: ter recebido pagamento por serviços de digitalização de documentos maiores do que papel A4 com sobrepreço;

f) 9.11.6.1. Pagamento por serviços de digitalização de folhas em branco sem a comprovação de que tal digitalização era necessária:

f.1) responsáveis solidários: José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano e Gabriel

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

Nogueira Eufrásio;

f.2) condutas: 9.11.6.2. terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços de digitalização de folhas em branco sem a comprovação de que tal digitalização era necessária e considerando que certames similares da Administração Pública Federal excluíam, no edital ou termo de referência, a necessidade de digitalização de folhas em branco;

g) 9.11.7.1. Pagamento pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas a cargo de profissional não habilitado:

g.1) responsáveis solidários: Ediberto Tadeu Pedroso Junior, na condição de gestor do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato, MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino [Palladino], na condição de sócio administrador da empresa contratada;

g.2) condutas: 9.11.7.2.1. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestor do contrato, e Eduardo Silva Costa, na condição fiscal do contrato: terem atestado a execução do serviço, contribuindo para o seu pagamento, sem confirmar que ele estava sendo exercido por profissional habilitado; 9.11.7.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada, ter recebido pagamento pela prestação de serviços a cargo de profissional não habilitado.

31. A audiência (no caso, oitiva) da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda., por sua vez (também citada, reforça-se), se deu em razão da seguinte irregularidade, conforme aquele acórdão, item 9.14, e o detalhamento trazido à instrução precedente, item 31.2, por meio do qual a empresa foi alertada que a não aceitação pelo TCU das justificativas apresentadas poderia ensejar a aplicação de penalidade de declaração de inidoneidade para licitar com a administração pública, conforme disposto no art. 46 da Lei 8.443/1992 (peça 19, p. 5-6):

a) 9.14. Participação na fraude ao Pregão Presencial 5/2016 da então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) – redação atualizada conforme instrução precedente –, corroborada pelas seguintes evidências e indícios, descritos no Relatório de Inspeção constante à peça 14, e complementados pelo despacho do Relator à peça 17:

a.1) antecipação do resultado desse pregão pelo então assessor da presidência, Carlos Antônio de Souza, conforme vídeo apresentado e disponibilizado na Internet (item não digitalizável – peça 1 do processo originador - TC 003.462/2017-0);

a.2) realização de visita técnica por parte dessa empresa, vencedora do certame, em data anterior à publicação do aviso de licitação (peça 18, p. 304);

a.3) alteração da modalidade pregão eletrônico para pregão presencial sem justificativa nos autos, contrariando o parágrafo 1° do art. 4° do então vigente Decreto 5.450/2005 e diminuindo o caráter competitivo do certame (peça 18, p. 22);

a.4) instauração e processamento do certame fora do padrão adotado pela Codesp;

a.5) nota técnica que iniciou o certame elaborada sem as formalidades da Resolução - DP 15.2015 e com ausência de informações importantes (peça 18, p. 6-8);

a.6) análise jurídica acerca da formalidade do procedimento licitatório elaborada fora dos padrões estabelecidos pela AGU, no Manual de Boas Práticas Consultivas, e sem atendimento à recomendação feita pela Secretaria de Controle Interno (peça 13, p. 2-11);

a.7) termo de referência impreciso, contrariando os arts. 6º, IX, 7º, I, e § 2º, I e II, da Lei 8.666/1993 e sem identificação (nome e registro) e assinatura do responsável técnico;

a.8) ausência de pesquisa de preços, contrariando o art. 6º, IX, ‘f’, da Lei 8.666/1993;

a.9) orçamento-base deficiente, sem justificativa acerca dos quantitativos e dos preços, sem detalhamento dos custos de implantação e sem identificação e assinatura do agente que o elaborou, contrariando o art. 6º, IX, ‘f’, da Lei 8.666/1993;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

a.10) participação de apenas três empresas licitantes no certame, sendo que uma delas não teria condições de ser contratada, pois não atendia ao requisito de capital mínimo, denotando a baixa competitividade da licitação em um serviço que pode ser oferecido por muitas empresas;

a.11) aumento do capital social dessa empresa em 18/7/2016 (peça 18, p. 104-109), pouco tempo antes da licitação, o que viabilizou sua participação no certame;

a.12) prosseguimento da execução do contrato, com assinatura de aditivo de prorrogação de vigência e majoração do valor contratado, mesmo após recomendações da Audit e da CGU para encerrar o contrato e apurar responsabilidades; e

a.13) constatação de sobrepreço e de superfaturamento no contrato.

Respostas à diligência e às solicitações

32. Na instrução precedente da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), consignou-se o seguinte acerca dos elementos necessários a subsidiar esta TCE (peça 19, p. 3):

Diligências autorizadas (item 9.13 do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário)

12. O item 9.13 do referido acórdão autorizou as diligências necessárias para subsidiar o processo de tomada de contas especial (TCE).

13. A instrução que propôs a conversão em TCE (peça 6) indicou essas diligências (peça 6, p. 31, item 119.12), que ainda não foram realizadas.

14. Dessa forma, as aludidas diligências também serão incluídas na proposta de encaminhamento desta instrução.

33. Ato contínuo, foram propostas as seguintes diligências e solicitações – itens 31.4, 31.5 e 31.6 –, em pareceres uníssonos daquela unidade técnica (peça 19, p. 6-7; grifos no original):

31.4. **diligenciar** a Autoridade Portuária de Santos S.A., com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos relatórios finais da análise do Contrato DIPRE/93.2016 por seus órgãos internos (auditoria, compliance e setor jurídico), se já estiverem concluídos, e demais informações que julgar necessárias, com designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

31.5. **solicitar à Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 3ª Região/SP** que encaminhe, a título de colaboração com esta Corte de Contas, e se possível no prazo de quinze dias, cópia das ações judiciais envolvendo o Contrato DIPRE/93.2016 (celebrado entre a então Companhia das Docas do Estado de São Paulo – Codesp e a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. – CNPJ 04.700.632/0001-19), mediante o instituto do compartilhamento de provas, sem prejuízo, caso requerido, da manutenção do sigilo por parte desta Corte de Contas, considerando que, em 31/10/2018, a Polícia Federal deflagrou a chamada 'Operação Tritão', processo 0001439-18,2018.403.6104, no qual foram presos, entre outras pessoas, o então Presidente da Codesp, Sr. José Alex Oliva, e seu ex-assessor, Sr. Carlos Antônio de Souza, vulgo 'Carlinhos', além do empresário Mário Jorge Paladino [Palladino]; em 22/8/2019, a Polícia Federal deflagrou a 'Operação Círculo Vicioso', segunda etapa da 'Operação Tritão', processo 0000564-14.2019.403.6104, para cumprir 21 mandados de prisão direcionados a ex-diretores, executivos e empregados da Codesp, além do ex-Deputado Federal Marcelo Squassoni. Essa operação policial foi deflagrada com base nos elementos colhidos em acordo de colaboração premiada firmado pelo empresário Mário Jorge Paladino [Palladino] com o Ministério Público Federal;

31.6. **solicitar ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Santos**, a título de colaboração com esta Corte de Contas, e se possível no prazo de quinze dias, que encaminhe cópia dos elementos apurados na 'Operação Tritão' e na 'Operação Círculo Vicioso' que sejam do interesse deste Tribunal, envolvendo o Contrato DIPRE/93.2016 (celebrado entre a então Companhia das Docas do Estado de São Paulo – Codesp e a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. – CNPJ 04.700.632/0001-19), mediante o instituto do compartilhamento de provas, sem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

prejuízo, caso requerido, da manutenção do sigilo por parte desta Corte de Contas, informando ainda nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e

31.7. após a conclusão dessas comunicações, remeter os autos à AudTCE para instrução, nos termos do art. 2º da Portaria - Segecex 12/2023.

34. Compilam-se as análises das respostas recebidas, conforme peças arroladas no Quadro 1.

35. Em relação à diligência à Autoridade Portuária de Santos S.A. (peça 83), o jurisdicionado não carreou aos autos qualquer documento, limitando-se a disponibilizar *link* de acesso a pasta compartilhada. Feito o *download* dos arquivos disponíveis, de mais de 250 MB, **denota-se que a resposta do jurisdicionado se consubstancia em um amontoado de documentos que é quase intratável para fins de análise** (peça 115).

36. Do que se pôde aproveitar, tem-se, em suma, que o único Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) aberto pelo jurisdicionado, em 2020, ainda está em fase de instrução, em face da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda., não abarcando, supõe-se, quaisquer dos gestores da entidade. Ainda, tem-se que não foi encaminhada qualquer informação relevante posterior ao Acórdão 560/2021-TCU-Plenário. Assim, depreende-se que a documentação encaminhada pelo jurisdicionado é inapta a subsidiar esta TCE para a elucidação dos fatos em tela.

37. Quanto à solicitação à Procuradoria da República no Estado de São Paulo - MPF (peça 88), o compartilhamento de informações também foi realizado por meio de *link*. Compulsando-se o endereço eletrônico informado, realizou-se o *download* dos arquivos disponíveis. Coletou-se uma vasta quantidade de arquivos – em texto, majoritariamente, assim como em vídeo –, totalizando mais de 2 GB de conteúdo.

38. Protegidos por sigilo de segredo de justiça no processo penal, consoante classificação realizada pelo órgão nestes autos à peça 88, tem-se que esses documentos tratam de investigações ainda em curso e cujos resultados parciais não alteram o mérito desta TCE, (i) não acudindo aos ora responsabilizados, mas sim (ii) ratificando as conclusões já alcançadas pelo Acórdão 560/2021-TCU-Plenário. Neste sentido, em análise preliminar ora realizada, identificaram-se trechos do acordo de colaboração premiada firmado pelo responsável Mário Jorge Palladino com o Ministério Público Federal, dentre outros documentos, em que se alcançou a mesma conclusão de ocorrência de fraude à licitação no Pregão Presencial 5/2016, já evidenciada nestes autos (peça 116). De todo modo, ressalte-se que seus elementos não são utilizados nas análises das alegações de defesa dos responsáveis.

39. Destaque-se, ainda, o grande volume de arquivos, cujo carreamento a estes autos apenas atrapalharia o deslinde deste feito.

40. Passando à solicitação ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3, peças 43-54, 56-80), pontua-se que sua resposta contém repetição parcial do teor dos documentos compartilhados pelo MPF, e tratou de processos judiciais referentes à Autoridade Portuária de Santos S.A. e/ou ao Contrato DIPRE/93.2016. Em todo caso, não foram encontrados elementos pertinentes às irregularidades em exame ou aos danos ao Erário ora apurados. Assim, destaque-se que seus elementos também não são utilizados nas análises das alegações de defesa dos responsáveis.

41. Por conseguinte, conclui-se que **os documentos encaminhados em sede de diligência e de solicitação não tiveram o condão de alterar o mérito desta TCE**.

Alegações de defesa

42. Apresentam-se as alegações de defesa dos responsáveis:

a) Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Gestor do Contrato DIPRE/93.2016: alegações de defesa à peça 87;

b) Eduardo Silva Costa, Fiscal do Contrato DIPRE/93.2016: alegações de defesa à peça 97; adicionalmente, no âmbito da Representação TC 003.462/2017-0, em sede recursal, encontrou-se peça encaminhada pelo responsável que, recepcionada como mera petição, foi considerada como ‘elementos complementares de defesa’ (naqueles autos, peça 173), consoante despacho de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

autoridade datado de 26/4/2022 (naqueles autos, peça 207, *apud* nestes autos, peça 19, p. 14); e

c) Francisco José Adriano, Diretor de administração e finanças da então Companhia das Docas do Estado de São Paulo: alegações de defesa à peça 96.

43. As seguintes irregularidades foram atribuídas aos três responsáveis, bem como a outro, revel nestes autos:

a) 9.11.1.1. Pagamentos de serviços de preparo da estrutura predial, aquisição de equipamentos, mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança que não estavam previstos no contrato e que deveriam ser arcados pela contratada (peça 3, p. 2);

b) 9.11.2.1. Pagamento pela aquisição de etiquetas RFID sem a comprovação de uso e pela indexação dos processos sem a comprovação do serviço ([TC 003.462/2017-0] peça 77, p. 19-20 [nestes autos, peça 14]), na fase de implantação do contrato (peça 3, p. 3); e

c) 9.11.3.1. Pagamento por serviços de inventário e validação de inventário sem a comprovação de que esses serviços tenham sido realizados (peça 3, p. 3).

44. Já as seguintes foram atribuídas ao Sr. Francisco José Adriano, juntamente com outros responsáveis, revéis nestes autos:

a) 9.11.4.1. Pagamento de serviços com sobrepreço na digitalização de folhas A4 (peça 3, p. 4);

b) 9.11.5.1. Pagamento de serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço, por considerar o valor da digitalização do papel A0 (peça 3, p. 4-5); e

c) 9.11.6.1. Pagamento por serviços de digitalização de folhas em branco sem a comprovação de que tal digitalização era necessária (peça 3, p. 5).

45. Por fim, a última irregularidade foi atribuída aos Srs. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa: 9.11.7.1. Pagamento pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas a cargo de profissional não habilitado (peça 3, p. 6).

46. Contudo, antes de adentrar nas alegações, será avaliada a aplicação dos novos institutos da LINDB na responsabilização de agentes públicos.

Questão preliminar: Da aplicação da LINDB à responsabilização de agentes públicos, do dolo ou erro grosseiro e da boa-fé

47. O Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB) foi atualizado em 2018 por meio da Lei 13.655/2018, incluindo os artigos 20 a 30, que trataram da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Por meio do Decreto 9.830/2019, regulamentaram-se esses artigos. Desde então, essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e a robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis. Nesse sentido, pontuam-se os recém-incorporados arts. 22 e 28 da LINDB:

[LINDB]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

(…)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[Decreto 9.830/2019]

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º 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.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

48. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento os novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22, que as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o teriam impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; (ii) com base no art. 28, que o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir os danos ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.

49. Assim, **em relação às circunstâncias em torno do agente público**, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a ele atribuídas, cumpre verificar se estão evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, **reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas**, a exemplo dos acórdãos 60/2020-TCU-Plenário (relator Min. Ana Arraes), 2.463/2019-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-TCU-Plenário (relator Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 70/2020-TCU- Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Ana Arraes).

50. **Em relação à responsabilização por erro grosseiro**, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a **equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'**. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

(Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes). Veja-se conceituação de erro grosseiro em trecho do voto do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário (grifos acrescidos):

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. **Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele 'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio'** (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave**.

51. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (LINDB, art. 22).

52. Impende ressaltar, ainda, que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por danos ao Erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu **a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário**, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave:

24. Não desconheço que esta Corte tem ainda se inclinado no sentido de que a exigência para se demonstrar que o agente praticou conduta que caracteriza erro grosseiro aplica-se somente para fins de multa, e não para reparação de dano. Aí identifico uma terceira contradição/fragilidade nos acórdãos recorridos/embargados, visto que, como visto anteriormente, toda fundamentação para responsabilização do ex-prefeito se deu com base em suposta conduta qualificada pelo erro grosseiro ou pela culpa grave. Desse modo, ainda que contraditória com julgados deste TCU (Acórdão 2768/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler), a fundamentação da condenação com base em culpa grave ou erro grosseiro, impõe à Administração Pública a comprovação desses elementos subjetivos, em penhor da teoria dos motivos determinantes.

53. Nessa linha, **o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação**, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(…)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

54. Confira-se, a esse respeito, a fundamentação adotada no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, a qual ilustra com clareza o tratamento jurisprudencial que vem sendo empregado à matéria, nos termos do voto proferido pelo Relator, Exmo. Min. Benjamin Zymler:

146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:

'6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou **culpa**.' (grifos acrescidos).

148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.

150. Sendo assim, compreendo que o Sr. […] deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa.

55. Citam-se, na mesma direção, entre outros, os acórdãos 2.768/2019, 1.958/2022, ambos do Plenário, 5.547/2019-TCU-Primeira Câmara, todos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler; 11.289/2021-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Vital do Rêgo) e 5.850/2021-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Augusto Nardes), e 2.550/2019-TCU-Plenário (relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

56. Por honestidade aos fatos, mesmo sendo corrente minoritária, destacam-se precedentes na linha de que não se mostra razoável imputar débito a gestor em situações de difícil percepção ao homem médio, consoante acórdãos 1.460/2025 (relator Min. Bruno Dantas) e 378/2023 (relator Min. Aroldo Cedraz), dentre outros.

57. Dessarte, considera-se que a aplicação das disposições da LINDB, em especial aquelas previstas nos dispositivos mencionados, encontra-se plenamente incorporada à prática jurisprudencial desta Corte de Contas.

58. Por fim, esclarece-se que a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis (Acórdão 4.667/2017-TCU-Primeira Câmara), valendo acrescer que o seu reconhecimento, no âmbito do TCU, deve ser feito expressamente, a partir de elementos suficientes para avaliar a conduta dos responsáveis pela gestão de recursos públicos.

59. Isto posto, é adotado o entendimento do recorte jurisprudencial acima esmiuçado nas análises seguintes que remetam à aplicação da LINDB ao caso concreto.

Dos revéis: empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. (citação e oitiva), Srs. Gabriel Nogueira Eufrásio, José Alex Botelho de Oliva e Mário Jorge Palladino (citação)

60. Trata-se, nesta subseção, de todos esses responsáveis em conjunto, uma vez que, devidamente cientificados de sua audiência e/ou de sua citação, não se manifestaram.

Da validade das notificações

61. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento (AR) seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias':

[Regimento Interno do TCU]

Art. 179. A citação, a audiência, a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa ou das razões de justificativa, far-se-ão:

I - por meio eletrônico ou digital, regulamentado em ato normativo próprio;

II - por meio de publicação no Diário Eletrônico do TCU;

III - mediante comparecimento das partes nos autos ou do seu representante;

IV - por servidor designado;

V - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

VI - por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado.

(…)

62. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

63. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. Art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia dos responsáveis

64. No caso vertente, a citação dos responsáveis em tela se deu em endereços constantes na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU (peça 114). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir (vide Quadro 1):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

a) Representante legal da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda.: Edital 0258/2025-TCU/Seproc (peça 112); ciência à peça 113;

b) Sr. Gabriel Nogueira Eufrásio: Ofício 37067/2024-TCU/Seproc (peça 30); ciência à peça 100;

c) Sr. José Alex Botelho de Oliva: Ofício 37064/2024-TCU/Seproc (peça 37); ciência à peça 82; e

d) Sr. Mário Jorge Palladino: Ofício 37065/2024-TCU/Seproc (peça 36); ciência à peça 84.

65. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

66. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos e a todo aquele que utilize recursos públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

67. Mesmo as alegações de defesa e/ou razões de justificativa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

68. No entanto, como dito alhures, esta TCE originou-se da conversão de TCE realizada no âmbito da Representação TC 003.462/2017-0, consoante o Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, item 9.10. Assim, não houve a fase interna de TCE e, por consequência, não havendo qualquer argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas, salvo as manifestações trazidas no âmbito daquela representação.

69. Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU – acórdãos 2.064/2011-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz).

70. Dessa forma, **a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e os Srs. Gabriel Nogueira Eufrásio, José Alex Botelho de Oliva e Mário Jorge Palladino devem ser considerados revéis**, podendo ser aproveitados em seu favor os argumentos trazidos pelos demais defendentes, caso seja pertinente.

71. Quanto aos gestores da então Companhia das Docas do Estado de São Paulo – Srs. Gabriel Nogueira Eufrásio e José Alex Botelho de Oliva –, aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção D.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por danos ao Erário, não se aplicando, a rigor, a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), conforme jurisprudência trazida, uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

72. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se que estão presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção D.1.

73. Ausentes quaisquer respostas, **remanescem os liames entre os responsáveis e as condutas irregulares a eles atribuídas**.

Alegações não relacionadas ao mérito

Síntese das respostas

74. O Sr. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior apresentou as seguintes alegações:

a) ocorrência de nulidade do processo por violação ao princípio da legalidade e ao devido processo legal, em razão de o responsável ter sido incluído como corresponsável solidário sem ter sido citado ou ouvido na fase administrativa, o que teria impedido o exercício do contraditório e da ampla defesa;

b) não poderia ter sido responsabilizado no Acórdão 560/2021-TCU-Plenário (TC 003.462/2017-0) sem ter sido chamado como parte naqueles autos.

75. O Sr. Eduardo Silva Costa apresentou as declarações que ora se sumarizam:

a) histórico profissional do responsável de mais de três décadas na Codesp, sem o recebimento de advertência ou punição;

b) defasagem de pessoal, com acúmulo de funções entre os empregados, o que impactava negativamente a qualidade dos serviços e obrigava alguns servidores, como o responsável, a exercer múltiplas atribuições;

c) baixo nível de maturidade técnica, com carência de profissionais especializados e dificuldades para constituir equipes de fiscalização e acompanhamento contratual;

d) dificuldade na melhoria de processos internos, ausência de mapeamento de rotinas e resistência institucional à implementação de mudanças e capacitações;

e) inexistência de normas, legislações e regras internas claras para elaboração de artefatos, pesquisas de preços, instrução de processos e fiscalização contratual, com a Lei 8.666/1993 sendo aplicada apenas subsidiariamente e ausência de integração ao SISP;

f) ausência de processo contínuo de capacitação dos recursos humanos, com pouco interesse institucional em promover treinamentos e aprimoramentos técnicos; o responsável não teria disposto de recursos enquanto fiscal;

g) assunção do encargo de fiscalização do contrato com a execução já em andamento, após quase seis meses de vigência, com todas as diretrizes e parâmetros já definidos na fase de planejamento e aprovação inicial, limitando a atuação do fiscal à continuidade das atividades previamente estabelecidas;

h) obrigação de zelar pelos bens públicos, especialmente pela preservação e proteção do acervo documental histórico da Codesp, cuja integridade deveria ser resguardada de forma contínua;

i) negligenciamento histórico do tratamento e preservação de dados e informações pela administração da Codesp, evidenciado pela ausência de inventário formal, catalogação e política estruturada de gestão documental, o que exporia o acervo a riscos de deterioração e extravio;

j) necessidade de aplicação do Decreto 9.830/2019 (regulamentação da LINDB), de modo que a análise das condutas dos agentes públicos considere as limitações existentes à época dos fatos; a conduta do responsável não se qualificaria como dolo ou má-fé;

k) inexistência de serviços que não teriam sido prestados, pois todas as demandas encaminhadas à empresa contratada teriam sido devidamente atendidas, ainda que alguns procedimentos eventualmente não tenham seguido padrões ideais; os resultados esperados teriam sido alcançados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

e os atestes de serviços teriam sido fundamentados em análise meticulosa das comprovações e evidências fornecidas;

l) da obrigação de fazer, ao assumir o encargo [de fiscal], não seria possível se eximir das responsabilidades inerentes ao cargo; necessidade de dar andamento às demandas e atender às necessidades da instituição, assegurando a continuidade dos serviços públicos e atuando com foco no interesse público; ateste das notas fiscais teria sido obrigação institucional, e não exigência pessoal do responsável;

m) possibilidade de indução ao erro por evidências e comprovações da contratada e por previsões contratuais, pois todas as ações teriam sido realizadas com base em elementos produzidos por terceiros; presunção de veracidade das informações fornecidas formalmente por terceiros;

n) instrução processual desfavorável, pois a metodologia empregada na análise da atuação do fiscal teria desfavorecido sua defesa ao concentrar o foco no processo e não nos resultados obtidos com serviços efetivamente executados; procedimento observado no presente relatório teria desconsiderado diversos elementos, ignorado outros e persistido em uma narrativa acusatória de caráter punitivo;

o) os elementos verdadeiramente causadores de todas as questões apontadas – o planejamento e os critérios contratuais – teriam sido os responsáveis pelos 'supostos' equívocos apontados pelos auditores; a fase de planejamento seria o fator determinante de responsabilidade;

p) a dosimetria das sanções deveria considerar especialmente os fatores atenuantes, como ausência de dolo, boa-fé, subordinação técnica e hierárquica, e falta de participação direta no planejamento do contrato; necessidade de proporcionalidade da pena, conforme Código de Processo Civil (CPC);

q) a validação do processo e a execução contratual teriam ocorrido previamente pela alta gestão e pelo departamento jurídico da Codesp, de modo que o fiscal apenas teria cumprido as diretrizes institucionais e não teria o dever de questionar o que já havia sido validado por setores competentes;

r) reiteração da aplicação da LINDB (Decreto 9.830/2019 e Lei 13.655/2018) e sobre a necessidade de sua aplicação ao caso concreto; as conclusões do relatório de auditoria teriam se baseado em '(…) critérios subjetivos, desprovidos de embasamento legal, técnico ou imparcial';

s) não teria conhecimento técnico nem teria recebido treinamento ou preparo adequado da Codesp para exercer a função de fiscal do contrato;

t) teria atuado estritamente vinculado ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 41), sem poder criar regras ou exigências no contrato; e

u) teria atuado visando a continuidade do serviço público, que não poderia sofrer interrupções ou soluções de continuidade, entendendo que a paralisação poderia acarretar prejuízos ao acervo da Codesp.

76. Na mesma toada, o Sr. Francisco José Adriano afirmou o que se segue:

a) a análise do processo teria sido subjetiva e buscaria responsabilizá-lo apenas pelo fato de ocupar o cargo à época dos fatos;

b) o relatório teria adotado um posicionamento punitivo, analisando os fatos com o objetivo de rejeitar as alegações e exigir que o citado provasse sua inocência;

c) teria sido exigida do citado a produção de prova impossível ou extremamente difícil ('prova diabólica'), invertendo o ônus da prova e tornando inviável a defesa;

d) o relatório teria considerado o simples pagamento como irregularidade, sem analisar o contexto e as etapas anteriores do processo que levaram àquele pagamento;

e) o relatório teria atribuído ao citado a responsabilidade integral pelo processo, presumindo amplo conhecimento e controle sobre todas as etapas;

f) o relatório teria utilizado referências legislativas e jurisprudenciais que, segundo a defesa, não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

possuiriam relação com os conceitos de presunção de culpa, admissão de prova em contrário ou inversão do ônus da prova;

g) a análise do relatório teria se afastado do ponto principal ao tratar de questões amplas e desconexas, sem relação direta com o objeto central;

h) o relatório teria interpretado o simples cumprimento das obrigações inerentes ao cargo como prova inequívoca de participação em irregularidades;

i) o relatório teria utilizado conceitos amplos e suposições, sem apresentar provas materiais concretas que vinculem o citado às 'supostas' irregularidades;

j) as demandas encaminhadas para pagamento teriam sido acompanhadas de comprovações robustas e verificáveis, e o ateste dos serviços teria sido baseado em análise criteriosa das evidências apresentadas;

k) os atos praticados pelo responsável teriam ido de encontro com as ['ao encontro das', supõe-se] atribuições institucionais do cargo, inexistindo desvio de conduta;

l) o processo estaria maculado por falhas na instrução e por variações contratuais que teriam induzido servidores ao erro, sendo as ações do citado realizadas com base em elementos e decisões oriundos de terceiros, sob a presunção de veracidade das informações fornecidas formalmente por outros agentes;

m) a metodologia empregada na análise da atuação do responsável teria prejudicado sua defesa ao concentrar-se no processo em vez dos resultados concretos dos serviços executados, desconsiderando argumentos, provas e teses apresentados, o que teria comprometido os princípios do contraditório e da ampla defesa;

n) as irregularidades teriam decorrido de deficiências no planejamento prévio dos requisitos, exigências e obrigações, sendo a fase de planejamento o fator determinante da responsabilidade, e não a execução;

o) a dosimetria das sanções deveria considerar especialmente fatores atenuantes, como ausência de dolo, boa-fé, subordinação técnica e hierárquica, e falta de participação direta no planejamento do contrato; necessidade de proporcionalidade da pena, conforme Código de Processo Civil (CPC); e

p) necessidade de aplicação do Decreto 9.830/2019 (regulamentação da LINDB), de modo que a análise das condutas dos agentes públicos considere as limitações existentes à época dos fatos; a conduta do responsável não se qualificaria como dolo ou má-fé.

Análise

77. Os argumentos apresentados orbitam os seguintes eixos:

a) nulidade do processo;

b) críticas à metodologia de auditoria

c) dosimetria e proporcionalidade das sanções;

d) contexto institucional;

e) responsabilização pela execução versus responsabilização pelo planejamento; e

f) aplicação da LINDB, cuja análise será realizada ao final deste exame, à Subseção D.11.

78. A alegação de suposta nulidade do processo não se sustenta no contexto de TCE. A ausência de contraditório e ampla defesa na fase interna da tomada de contas especial, ou, não a havendo, em procedimentos anteriores de fiscalização, como na representação de origem destes autos, TC 003.462/2017-0, não viola o devido processo legal, sendo este respeitado quando na fase externa – i.e., o corrente momento processual –, onde há oportunidade de defesa após audiência e/ou citação válida dos responsáveis.

79. A TCE, na fase anterior ao seu encaminhamento ao TCU, possui natureza inquisitiva, destinando-se a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano. Apenas após a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

remessa ao TCU, pode-se falar em partes e em litígio, sendo então assegurados o contraditório e a ampla defesa (Acórdão 417/2010-TCU-Segunda Câmara, relator Min. Augusto Sherman). Aplicando-se tal entendimento analogicamente ao caso em tela, realizado o saneamento do processo e obtidos os elementos mínimos necessários para caracterização do débito, este é o momento processual para que o responsável exerça sua defesa em resposta a sua citação.

80. Feitas essas considerações pontuais, e endereçando também as críticas à metodologia de auditoria, passa-se aos pressupostos de TCE.

81. Em primeiro lugar, encontram-se presentes os pressupostos de constituição: (i) a existência de fato irregular; (ii) existência de prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE; e (iii) responsabilização direta ou indireta de agente ou gestor público, e/ou agente privado que tenham dado ensejo a esse prejuízo.

82. Em segundo lugar, presentes os pressupostos de desenvolvimento: (i) correta identificação e fundamentação do fato gerador (tipificação da irregularidade); (ii) oferecimento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; (iii) quantificação do débito; e (iv) presença dos documentos e informações necessárias ao processo.

83. Em consequência, apurados os fatos, identificados os responsáveis, quantificados os danos, oferecida a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, restam apenas o julgamento das contas e, se for caso, a obtenção do ressarcimento dos danos causados ao Erário e a aplicação de sanções. Por conseguinte, não se vislumbra hipótese de nulidade processual.

84. Assevera-se ainda que as matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que, na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Assim, a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, o Decreto-Lei 200/1967, art. 93 e o Decreto 93.872/1986, art. 66 (Acórdão 1.895/2014-TCU-Segunda Câmara, relator Min.ª Ana Arraes).

85. No que concerne à dosimetria e proporcionalidade das sanções, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao Erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos acórdãos 1.517/2012-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Valmir Campelo; 10.851/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; 2.090/2018-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro.

86. Por conseguinte, a obrigação de reparação dos danos ao Erário à entidade lesada pela responsável não se confunde com sanção. Faz-se então a necessária diferenciação entre (i) sanção, que pode ter sua dosimetria avaliada de acordo com a gravidade da conduta inquinada ou com a efetividade de eventual colaboração, e (ii) débito, cuja reparação é exigência da legislação vigente (Acórdão 1.411/2017-TCU-Plenário, relator Min.S. Augusto Sherman). Nessa toada, impende registrar que este caso concreto em exame neste processo tem como objeto principal a apuração do débito com vistas à reparação dos danos pelos responsáveis.

87. É de conhecimento comum que, em processos de TCE, existe a possibilidade de aplicação de sanção pelo TCU, a exemplo de multa de até cem por cento do valor do dano (Lei 8.443/1992, art. 57), da declaração de inidoneidade de pessoa jurídica para participar de licitação na Administração Pública Federal (idem, art. 46), e de inabilitação de pessoa física, pelo período de cinco a oito anos, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (idem, art. 60). Importa salientar, porém, que **o débito tem caráter de ressarcimento de prejuízos ao Erário, não de sanção, sendo uma obrigação imposta a quem lhe deu causa**.

88. Em relação ao contexto institucional da Codesp à época, não se apresentaram quaisquer evidências a corroborar os relatos. Ademais, do teor das alegações – notadamente, da invocação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório – depreende-se dos argumentos que os

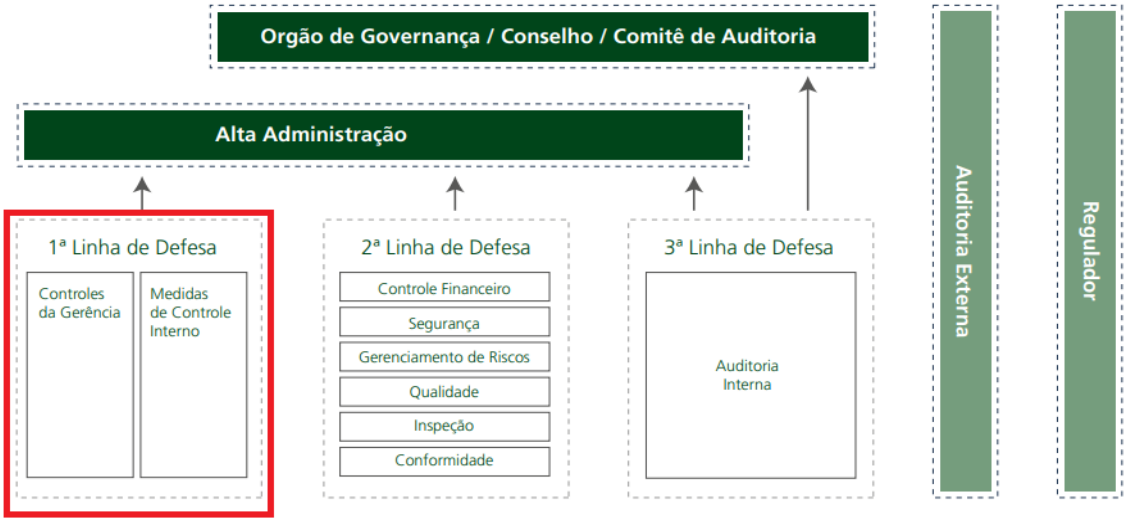
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

responsáveis entendem a figura do 'agente público' como alguém que não dispusesse de qualquer autonomia para agir ou decidir, compungido a aceitar sem questionar as decisões tomadas previamente por outros gestores.

89. Nesta toada, eles erroneamente entendem que sua responsabilidade se resumiria a dar prosseguimento ao processo sem qualquer julgamento, de modo que suas condutas inquinadas nada mais seriam que uma inevitabilidade, consequência de decisões que não lhes diriam respeito. Ao contrário disso, espera-se de gestores públicos maior zelo no cuidado da coisa pública e o bom senso de não assumir como verdadeira toda e qualquer informação a ele disponibilizada.

90. Ainda sobre este ponto, como destacado no Referencial de Combate a Fraude e Corrupção - 2ª edição, publicado pelo TCU (https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm, acesso em 4/12/2025), ressalte-se que os gestores têm um papel ativo no gerenciamento eficaz de riscos e controles, fazendo parte da primeira linha de defesa de uma organização (p. 21-22; grifos acrescidos):

Figura 4. Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa do gerenciamento eficaz de riscos e controles



Fonte: IIA (2013)

A primeira linha de defesa é composta pelos controles internos operacionais, dos gestores e diretos sobre as atividades. Os gestores detêm os riscos do negócio e os gerenciam. Eles são responsáveis por implementar medidas de controle preventivas, detectivas e corretivas nos processos sob sua responsabilidade, para manter um controle interno efetivo. Os gestores devem identificar, avaliar e controlar os riscos, contribuindo para melhorar o cumprimento das políticas internas e assegurando que as atividades desenvolvidas sejam compatíveis com os objetivos da organização.

Gestores e suas medidas de controle representam a primeira linha de defesa, por estarem mais próximos da execução das atividades cotidianas da organização. É por isso que eles têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas. Como decorrência disso, são os responsáveis por definir e implementar os controles necessários.

91. No mais, observa-se que essa alegação só encontra guarida no caso de atestes e pagamentos de itens com sobrepreço originário do edital, cuja responsabilização é, precipuamente, daqueles envolvidos na contratação.

92. Acrescenta-se ainda quanto ao Sr. Eduardo Silva Costa, fiscal do Contrato DIPRE/93.2016, que não o socorre a mera alegação de não ter possuído formação para o desempenho dessa função, uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

vez que, nomeado para o mister de fiscal, não recusou o encargo. Se o responsável tivesse julgado não lhe terem sido dadas condições para o desempenhar, não poderia ele quedar-se inerte, mas deveria, motivadamente, ter solicitado sua desincumbência.

93. Acerca da suposta necessidade de continuidade de serviço público, pode-se concordar que a preservação do acervo documental da Codesp possa ser parte de uma política pública. Contudo, a natureza pública de políticas e serviços não os exime de que sua execução cumpra a legislação de regência. Carece ainda de embasamento a analogia entre serviços públicos e os serviços prestados pela contratada MC3 Tecnologia e Logística Ltda. no âmbito do Contrato DIPRE/93.2016, porque, embora tais serviços possam ser executados continuamente (aspecto objetivo ou material), não são prestados pelo Estado ou por seu concessionário ou permissionário (aspecto subjetivo), nem são executados sob um regime jurídico de direito público (aspecto formal). De todo modo, ainda que tais serviços fossem assim caracterizados, era exigível que fossem prestados dentro da legalidade/economicidade.

94. Continuando, no que se refere à responsabilização pela execução versus responsabilização pelo planejamento, importa explicitar que o TCU esposa a teoria jurídica da causalidade adequada, consoante Voto condutor do Acórdão 2.760/2018-TCU-Plenário (relator Min. Bruno Dantas):

17. Especificamente no que diz respeito ao nexo de causalidade, parte que interessa à presente discussão, existem, basicamente, duas teorias principais que visam solucionar as situações em que o dano decorre não apenas de uma causa única, direta e imediata, mas de um concurso de causas (concausas): a teoria da equivalência dos antecedentes causais e a teoria da causalidade adequada. (…)

19. Em contraponto à equivalência dos antecedentes causais, surgiu a teoria da causalidade adequada, que prestigia a causa predominante que deflagrou o dano, estabelecendo que 'causa é a condição apta, própria ou adequada a produzir um evento segundo o que ordinariamente acontece'. Assim, somente as causas ou condutas relevantes para a produção do dano são capazes de gerar o dever de indenizar, não se devendo considerar como causa de um evento certo antecedente que, em condições normais, não seria idôneo a essa produção (MOREIRA, 2010, p. 419)

20. Como derivação da teoria da causalidade adequada, a teoria da interrupção do nexo causal ou teoria do dano direto e imediato, adotada desde o Código Civil de 1916 e atualmente consagrada no art. 403 [d]o Código Civil de 2002, define que somente a causa direta e imediata deve gerar o dever de indenizar. Na concepção mais restrita dessa teoria, a última condição, pelo simples aspecto cronológico, deve ser considerada causa do dano. A crítica feita pela doutrina é a de que esse critério termina por dar margens a injustiças, visto que nem sempre o antecedente mais próximo cronologicamente é o que efetivamente determina o resultado. Para torná-la mais flexível, criou-se o critério da necessariedade ou inevitabilidade, para ser adicionado ao da relação direta e imediata, criando-se a chamada subteoria da necessidade. Assim, dentro de certos limites, admite-se a indenização dos danos indiretos e mediatos quando se considerar que o antecedente era necessário ou decisivo para a produção do dano (MOREIRA, 2010, p. 420-420). (…)

22. No que diz respeito ao ressarcimento por danos causados ao erário, a jurisprudência deste Tribunal tem dado preferência à teoria da causalidade adequada (1.600/2014 e 723/2017, do Plenário) ou à teoria do dano direto e imediato (Acórdãos 3.592/2018 e 1.501/2018, da 1ª Câmara e 1.721/2016 do Plenário), derivada da primeira, utilizando-se, por vezes, de ambas (Acórdãos 362/2015, 1.044/2014, e 4.964/2009 do Plenário).

95. Então, na identificação de a quem coube o dever de ressarcimento pelos danos ao Erário em tela, impende determinar qual foi a causa adequada a sua produção, aquela que seja direta e imediata para sua materialização. Nesse sentido, destacam-se os reparos realizados no Voto do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, em que se removeram responsáveis do rol de implicados em algumas das irregularidades, a exemplo da exclusão dos Srs. Carlos Antônio de Sousa e Gabriel Nogueira Eufrásio do rol de responsáveis pela irregularidade 9.11.1.1 (peça 4, p. 5-6).

96. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Irregularidade 9.11.1.1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

Síntese das respostas

97. Compilam-se as alegações acerca da irregularidade 9.11.1.1. Pagamentos de serviços de preparo da estrutura predial, aquisição de equipamentos, mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança que não estavam previstos no contrato e que deveriam ser arcados pela contratada.

98. O Sr. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior apresentou as seguintes alegações:

a) os serviços de preparo da estrutura predial, aquisição e mobilização de equipamentos, transporte e segurança estariam previstos no contrato, conforme os anexos II e IV; embora esses anexos não teriam trazido detalhamento das atividades, os serviços de preparo e transporte teriam sido de responsabilidade da MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e seu pagamento teria cabido à Codesp;

b) a atuação do responsável teria ocorrido apenas após a execução inicial, limitando-se à gestão contratual; teria sido designado gestor do contrato em 23/2/2017 e o relatório de auditoria em que se apontou irregularidades – 'Relatório de Auditoria AE 01.2016' – dataria de 18/10/2016; nessa linha, não teria participado da fase de elaboração do Contrato DIPRE/93.2016; e

c) nos termos da Lei 8.666/1993, art. 41, o contrato vincularia as partes ao instrumento convocatório, segundo o qual '(…) a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada', razão pela qual não teria havido irregularidade nos pagamentos realizados; seu aval não teria sido suficiente para a realização de um pagamento pela Companhia, teria sido necessária autorização expressa de seus superiores hierárquicos.

99. Passando às alegações do Sr. Eduardo Silva Costa, tem-se o seguinte:

a) a execução do objeto contratual, desde o início, teria seguido os preceitos legais e técnicos exigidos para a correta guarda e tratamento dos arquivos da Codesp;

b) a fase de mobilização teria sido indispensável para a criação de condições operacionais adequadas à prestação dos serviços, diante de um contexto de total desorganização dos arquivos e inexistência de inventário prévio; e

c) todas as ações realizadas teriam sido necessárias e essenciais à execução do objeto contratual, visando garantir a integridade, preservação e organização do acervo documental, não sendo possível imputar responsabilidade por falhas históricas de gestão documental da Codesp aos gestores atuais ou à contratada.

100. Por fim, vejam-se as alegações do Sr. Francisco José Adriano:

a) os pagamentos teriam sido necessários para viabilizar a execução adequada do contrato, mesmo não previstos inicialmente;

b) as despesas teriam decorrido de exigências técnicas surgidas durante a execução; e

c) a contratada não deveria ser responsabilizada por requisitos técnicos adicionais surgidos durante a execução, pois tais adaptações e pagamentos representariam ajustes necessários e imprevisíveis para garantir a execução plena do contrato diante de demandas e especificações técnicas não previstas inicialmente.

Análise

101. Quanto ao suposto cabimento do pagamento desses serviços pelo jurisdicionado, retome-se aos fundamentos da citação constantes do Relatório - TCU/Fiscalis 378/2018 (peça 14, p. 17-18), consoante termos do Voto do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário (peça 4, p. 5-6; grifos acrescidos):

31.1.1. A irregularidade, na verdade, diz respeito ao pagamento de serviços de preparo da estrutura predial, aquisição de equipamentos, mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança, que deveriam ter sido arcados pela contratada como condição à execução do contrato, razão pela qual não estavam previstos na planilha orçamentária.

31.1.2. O relatório de inspeção realizada por este Tribunal assim descreve o achado (peça 77, p. 17):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

‘130. Conforme o exame de notas fiscais enviadas pela Codesp e Relatório de execução contratual, elaborado pela equipe de auditoria com os dados obtidos na Codesp, a companhia pagou R$ 600.000,00 pelo preparo da estrutura predial e equipamentos para que a empresa MC3 pudesse preparar o armazém para receber o arquivo morto da Codesp. Além disso, foi feito um pagamento no valor de R$ 300.000,00 referentes à mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança (peça 53, p. 290-291, 293 e 328 e peça 52, p. 33-43).

131. **O Termo de Referência do edital é bem claro ao definir que as empresas deveriam ter as condições adequadas ao armazenamento e segurança dos processos da Codesp caso quisessem participar da licitação (peça 51, p. 5-6)**:

(…) [vide relatório de inspeção à peça 77]

132. O termo de referência não dispõe que a Codesp realizará qualquer pagamento para a realização dos serviços sobrecitados. Tal fato pode ter impedido empresas de participarem do pregão pois não ficaria claro a elas se estariam isentas deste custo ou não.

133. No anexo do Termo de Referência, a Codesp define que, ao apresentar proposta, as licitantes deveriam contemplar dois itens: implantação e serviço mensal. A implantação compreenderia os seguintes serviços: transferência dos arquivos, limpeza, higienização, preparo, inventario, indexação e colocação de etiquetas inteligentes para rastreabilidade, criação e aplicação da tabela de Implantação temporalidade dentro dos padrões do CONARQ, validação do inventario, fornecimento das embalagens e transporte (peça 58, p. 75).

134. Novamente, em nenhum momento é citado qualquer custo para compra de equipamentos e estruturação predial. Tal pagamento não faria nenhum sentido, eis que todos os bens adquiridos não são reversíveis à Codesp. Eles se tornam bens da empresa contratada.’

29.1.3. [com efeito, 31.1.3.] Bem se vê que, sendo o prejuízo decorrente de um pagamento irregular, não haveria como serem responsabilizados o assessor da presidência, Carlos Antônio de Sousa, nem o superintendente jurídico da Codesp, Gabriel Nogueira Eufrásio, uma vez que eles não contribuíram de forma decisiva para o pagamento.

31.1.4. A participação desses responsáveis na fraude à licitação não significa, necessariamente, que eles deram causa a pagamentos superfaturados.

31.1.5. Por esse motivo, entendo que eles devem ser excluídos de responsabilidade sobre esse débito.

31.1.6. **Diferente é o caso do gestor do contrato, Ediberto Tadeu Pedroso Junior, e do fiscal do contrato, Eduardo Silva Costa, pois, ao certificarem a liquidação da despesa, contribuíram, de forma decisiva, para que os serviços fossem pagos**.

102. As alegações dos responsáveis não merecem acolhida. O pagamento de serviços de preparo da estrutura predial, aquisição e mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança à empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. não encontra respaldo no instrumento convocatório ou na planilha orçamentária do Contrato DIPRE/93.2016. O Termo de Referência é claro ao estabelecer que caberia à contratada dispor, por sua conta, das condições adequadas para armazenamento e segurança dos documentos, não havendo previsão de que tais custos seriam suportados pela Administração (*apud* peça 14, p. 17-18). Ademais, na forma como foi feito, essa estrutura, paga com recursos públicos, ficaria, ao final, com a empresa, o que incrementaria irregularmente o seu patrimônio.

103. O argumento de que tais despesas teriam sido necessárias para viabilizar a execução do contrato, ainda que não previstas inicialmente, não se sustenta, pois a vinculação ao edital e ao contrato impede a ampliação do objeto ou a assunção de custos não previstos, sob pena de violação aos princípios da legalidade e isonomia. Ademais, quanto ao gestor e ao fiscal do contrato, sua responsabilização decorre do dever de zelar pela estrita observância das cláusulas contratuais, não se eximindo pelo simples fato de não terem participado da fase de planejamento ou por eventual autorização de superiores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

104. Quanto à invocação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório para justificar as condutas inquinadas, o argumento já foi rebatido à Subseção D.3.2.

105. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Irregularidade 9.11.2.1

Síntese das respostas

106. Arrolam-se as alegações concernentes à irregularidade 9.11.2.1. Pagamento pela aquisição de etiquetas RFID sem a comprovação de uso e pela indexação dos processos sem a comprovação do serviço ([TC 003.462/2017-0] peça 77, p. 19-20 [nestes autos, peça 14]), na fase de implantação do contrato.

107. O Sr. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior apresentou as seguintes alegações:

a) não teria havido nova aquisição de etiquetas RFID, os pagamentos questionados teriam se referido à execução de serviço mensal de indexação e etiquetagem de documentos digitalizados, e não à compra de etiquetas adicionais; assim, a quantidade de etiquetas mencionada no acórdão – 16.300 unidades – não teria correspondido a uma compra adicional, mas sim à execução dos serviços referidos;

b) consoante objetivos do projeto constantes do Termo de Referência ([TC 003.462/2017-0] peça 58, p. 10 [nestes autos, peça 8]), os pagamentos pela indexação de processos teriam sido legítimos: 'resolução da problemática de serviço físico para armazenamento de documentos e processos', 'preservação da memória documental e conhecimento institucional', 'segurança e acondicionamento adequado quanto à documentação pública' etc.; e

c) observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

108. Passando às alegações do Sr. Eduardo Silva Costa, tem-se o seguinte:

a) não teria havido aquisição de etiquetas RFID durante a fase de implantação; as medições mensais teriam se referido exclusivamente ao serviço de indexação dos documentos digitalizados, sendo a aplicação das etiquetas RFID prevista para momento posterior, após a conclusão da indexação;

b) a cobrança mensal teria se referido ao serviço de indexação, e não ao fornecimento das etiquetas;

c) a avaliação da auditoria teria desconsiderado a sequência técnica do processo contratual, pois a etiquetagem com RFID ocorreria apenas após a completa digitalização e indexação dos documentos;

d) a execução do contrato teria seguido rigorosamente as etapas estabelecidas, sendo a fase de indexação preparatória para a aplicação das etiquetas RFID, e qualquer avaliação anterior à conclusão dessa fase teria sido prematura; e

e) a empresa contratada teria cumprido as fases previstas, e a aplicação das etiquetas RFID, ao final do processo, teria garantido a rastreabilidade e a segurança do acervo documental.

109. Por fim, vejam-se as alegações do Sr. Francisco José Adriano:

a) não teria havido aquisição de etiquetas RFID durante a fase inicial de implantação do contrato, apenas serviços de indexação dos documentos digitalizados; a cobrança mensal teria se referido exclusivamente ao serviço de indexação, sendo a aplicação das etiquetas prevista para fase posterior; e

b) a avaliação da auditoria deveria ter considerado o estágio de execução do contrato e a complexidade das etapas envolvidas.

Análise

110. Tornando aos fundamentos da citação constantes do Relatório - TCU/Fiscalis 378/2018, tem-se o seguinte (peça 14, p. 19-20, destaques acrescentados):

143. Ao visitar o armazém da empresa MC3, a equipe de inspeção constatou que havia diversas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

caixas. Não foi possível precisar o número, pois foi verificado grande variabilidade de tamanho, o que dificultou o cálculo do número de caixas existentes no armazém. Assim, não foi possível deduzir que existia um número diferente das 70.000 caixas que foram informadas como adquiridas pela empresa MC3 na fase de implantação do contrato.

144. A equipe, contudo, estranhou o fato de que, durante a execução do contrato, de maio de 2017 a agosto de 2018, foram fornecidas pela empresa 1.790 caixas e foram adquiridas e implantadas 16.300 etiquetas RFID (peça 52, p. 1). Conforme o contrato, cada caixa seria identificada com uma etiqueta RFID. Desta forma, não teria motivo de o número de caixas ser diferente do número de RFID.

145. A etiqueta RFID é um tag que permite a localização do documento. De acordo com a Codesp, ela concede uma maior segurança aos documentos que estão guardados pela MC3, pois qualquer alteração seria percebida.

146. Por meio do ofício de Requisição 03-378/2018-TCU, a equipe questionou a Codesp sobre o número de caixas e de etiquetas RFID para caixas, que teriam sido adquiridas na fase de implantação do contrato (peça 20). A resposta da Codesp foi de que haviam sido adquiridas 70.000 caixas e 70.000 etiquetas RFID (peça 22).

147. A resposta confirmou o entendimento de que seriam necessárias uma etiqueta RFID para cada caixa. Ao questionar sobre essa diferença entre o número de caixas e de etiquetas adquiridas durante o contrato aos administradores da empresa MC3, em visita técnica realizada no armazém da empresa, a resposta dos responsáveis da empresa foi de que as etiquetas eram coladas às caixas somente após a digitalização dos documentos.

148. Assim, como apenas documentos de 16.300 caixas haviam sido digitalizados, apenas 16.300 etiquetas RFID haviam sido utilizadas. Essas etiquetas, contudo, foram adquiridas no decorrer do contrato, não sendo as etiquetas incialmente adquiridas, conforme pode ser observado no relatório mensal de execução do contrato e nas notas fiscais (peças 52 a 56).

149**. A equipe, então, questionou o motivo de a empresa ter adquirido 70.000 etiquetas RFID na fase de implantação, dado que elas não foram utilizadas. Os gestores informaram que as etiquetas estavam guardadas, e que, se não fossem utilizadas, seriam devolvidas à Codesp**.

150. **Inicialmente, questiona-se a segurança concedida aos processos da Codesp com o processo de etiquetação inteligente. A extração de um processo/documento das caixas sem a retirada destas caixas não acusará qualquer subtração de documentos, de forma que é bem discutível a segurança que estas etiquetas RFID conferem ao estoque de processos da Codesp que está no armazém da empresa MC3**.

151. Ainda que consideremos que a etiqueta é eficaz para garantir maior segurança aos processos da Codesp, **o modo como é feito o processo de etiquetação das caixas confere somente segurança aos processos já digitalizados, o que é um contrassenso, dado que esses processos ao menos possuem uma cópia digital. Os demais documentos não teriam qualquer segurança, o que demonstra a inutilidade do procedimento de etiquetação inteligente realizado pela empresa MC3**.

152. **Mais grave ainda é o fato de a empresa ter adquirido 70.000 etiquetas RFID na fase de implantação e estar adquirindo novas etiquetas mês a mês, apesar de possuir 70.000 etiquetas guardadas no estoque, e o fato de que 53.000 caixas de processos da Codesp estão no armazém da MC3 sem qualquer etiquetação e indexação**.

153. De maneira semelhante ao que ocorre com o pagamento pelas etiquetas RFID no início do contrato, **também acontece com o pagamento pela indexação dos processos. Existiria sentido realizar este pagamento se a empresa tivesse indexado todos os processos vindos do arquivo morto. Isto, contudo, não ocorreu. Estão sendo indexados apenas os processos digitalizados, momento em que a empresa recebe por esta indexação**.

154. Assim, não há qualquer justificativa para o pagamento por indexação na fase de implantação do contrato.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

111. Acerca da aquisição de etiquetas RFID, as alegações de defesa contradizem o teor do relatório de inspeção acima. Por sua tese, essas etiquetas – que teriam sido adquiridas durante a fase de implantação – estariam sendo usadas mensalmente na execução dos serviços de indexação e etiquetagem de documentos digitalizados, de forma que não teria havido novas compras de etiquetas adicionais, mas sim a prestação dos serviços de indexação e etiquetagem utilizando as etiquetas previamente compradas.

112. Para além da aparente inutilidade da etiquetação de processos já digitalizados, em detrimento daqueles que não possuem uma cópia digital, e da inefetividade em garantir a rastreabilidade e a segurança do conteúdo das caixas etiquetadas, admite-se que a tese acima seja verossímil. Ressalve-se, porém, que, para além das meras alegações, ela se encontra descalçada de qualquer evidência a corroborá-la, tanto (i) para suportar a declaração de que os pagamentos se deram pela prestação de serviço, e não pela compra de novas etiquetas, quanto (ii) para infirmar o relato acima transcrito de que as 70.000 etiquetas RFID, inicialmente adquiridas, não foram utilizadas e estavam guardadas em estoque quando da realização da inspeção realizada entre 6/9 e 4/10/2018 (peça 14, p. 2).

113. Quanto à reiteração do princípio da vinculação ao instrumento convocatório como justificativa para o pagamento de serviço de indexação na fase de implantação do contrato, remete-se à análise alhures realizada.

114. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Irregularidade 9.11.3.1

Síntese das respostas

115. Colacionam-se as alegações concernentes à irregularidade 9.11.3.1. Pagamento por serviços de inventário e validação de inventário sem a comprovação de que esses serviços tenham sido realizados.

116. O Sr. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior apresentou as seguintes alegações:

a) o serviço de inventário e sua validação teria sido efetivamente realizado; em resposta ao Ofício TCU 03-378-2018, teria sido encaminhado um DVD pela Auditoria/Presidência da Codesp contendo o inventário dos documentos; diante da ausência de métrica de medição no Anexo II – Termo de Referência ([TC 003.462/2017-0] peça 58 [nestes autos, peça 8]) –, a fiscalização do inventário teria sido realizada por meio de inspeção visual, com diligências diárias *in loco*, após a apresentação do inventário pela contratada;

b) o inventário teria sido efetivamente realizado, ainda que mediante inspeção visual; relato de exemplo de caso em que documentos importantes teriam sido solicitados e prontamente encontrados graças ao serviço prestado; registros de comunicação interna e e-mails comprovariam a efetividade do inventário e a localização dos documentos; e

c) mesmo que se entenda que a forma do contrato não teria sido a mais adequada, sua atuação teria se limitado à gestão do contrato após sua elaboração, sem participação na definição dos critérios de medição, e sua conduta teria sido correta ao gerir o contrato nos termos em que foi celebrado;

d) observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

117. Passando às alegações do Sr. Eduardo Silva Costa, tem-se o seguinte:

a) a inexistência de inventário prévio dos documentos teria tornado inviável a catalogação e validação por métodos convencionais, sendo adotados registros fotográficos e diligências diárias em colaboração com a empresa contratada;

b) a ausência de métricas claras no Termo de Referência teria obrigado a adoção de soluções práticas, como inspeção visual *in loco*, realizada diariamente e de forma detalhada, em cooperação com a contratada;

c) essa metodologia teria permitido o acompanhamento contínuo e a validação do inventário, conforme previsto no contrato, e teria sido aprovada durante visita de inspeção realizada pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

auditoria da Codesp;

d) durante visita de auditoria do TCU, o próprio auditor teria verificado a eficácia do processo de catalogação com RFID, solicitando a localização de vários documentos que teriam sido prontamente localizados, o que demonstraria a precisão do trabalho realizado;

e) a análise da auditoria teria se concentrado predominantemente na documentação formal, sem considerar as 'evidências visuais e práticas' obtidas durante o processo;

f) o contrato já teria passado por auditorias internas da Codesp e pela CGU, e, embora observações tenham sido feitas, a relevância dos serviços prestados teria justificado a adoção de medidas saneadoras;

g) o fiscal do contrato teria atuado sem expertise técnica específica em inventário e gestão documental, limitando-se ao acompanhamento das atividades contratadas, não teria participado da contratação ou da definição dos métodos adotados no projeto; e

h) as conclusões da auditoria teriam se baseado exclusivamente na ausência de registros documentais formais, sem considerar as evidências práticas e visuais da execução dos serviços.

118. Por fim, vejam-se as alegações do Sr. Francisco José Adriano:

a) a inexistência de inventário prévio teria tornado necessário adotar registros fotográficos e diligências diárias como forma viável de catalogação e validação dos documentos;

b) a ausência de critérios claros no Termo de Referência teria obrigado a adoção de soluções práticas, como inspeção visual in loco, para acompanhamento e validação do inventário; e

c) a análise detalhada e a visão das evidências visuais e práticas fornecidas pela empresa contratada, com registros fotográficos e inspeções diárias, teria sido a abordagem mais adequada para o contexto e complexidade do arquivo tratado.

Análise

119. Retomem-se os fundamentos da responsabilização por essa irregularidade (peça 14, p. 21-22; grifos acrescidos):

159. Como serviço anterior à guarda do arquivo morto da companhia na empresa MC3, previram-se a realização dos serviços de inventário dos documentos retirados e validação do inventário. Para cada um desses serviços houve o pagamento de R$ 250.000,00.

160. Constatou-se que a Codesp não tem qualquer documento referente à validação do inventário. A companhia informou, ainda, que a fiscalização do inventário ocorreu através de inspeção visual, conforme o item 'f' do Ofício de Requisição 3-378/2018-TCU ([TC 003.462/2017-0] peça 22, p. 4).

161. Entende-se, no entanto, que o produto pela realização do inventário seria único, não cabendo aqui desmembrar o serviço de inventário em dois, inventário em si e validação do inventário.

162. **Ademais, a Codesp não tem comprovação que a validação do inventário foi realizada. Todo o arquivo morto da Codesp foi transferido para o galpão de funcionamento da MC3 em Santos. Como uma verificação visual poderia aferir com precisão que todos os documentos retirados da companhia foram entregues na empresa contratada?**

163. **Além disso, a Codesp apresentou, como produto da realização do inventário, relatórios fotográficos dos processos transferidos para MC3, porém em papel timbrado como o logo da própria Codesp. Aqui pode-se afirmar o seguinte: as fotografias não são suficientes por si só para comprovarem que foi realizado o inventário e os relatórios apresentados em papel timbrado da Codesp sugerem que o serviço não foi prestado pela contratada**.

164. **Portanto, também não há como comprovar sequer que a contratada realizou o inventário de processos da companhia**.

165. Desse modo, considera-se que deve se impugnar o valor de R$ 500.000,00, pelo inventário e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

sua validação.

166. A validação não deveria ser cobrada por já fazer parte do processo de inventário e porque, mesmo que se considerasse justa essa cobrança, não há comprovação de que foi feita essa validação.

167. No que se refere à realização do inventário em si, os relatórios apresentados são fotográficos e com papel timbrado da Codesp, o que sugere que a contratada não participou desse procedimento. Ademais, os documentos apresentados não são suficientes para exercer a função de um inventário, sendo meras fotografias.

120. Depreende-se que os argumentos da defesa não são hábeis a desconstituir essa análise, não merecendo prosperar argumentos que afirmem qualquer evidenciação da realização desse serviço por meio de fotografias, na forma de 'evidências práticas e visuais'. Suplementa-se que a apresentação de exemplos pontuais de localização de documentos e registros de comunicações internas não constitui prova da execução do serviço contratado. Assim, resta não demonstrado que o inventário e sua validação foram efetivamente realizados conforme previsto contratualmente.

121. Ao cabo, quanto à reiteração da invocação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório como justificativa para as condutas inquinadas, remete-se à análise alhures realizada sobre o tema.

122. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Irregularidade 9.11.4.1

Síntese das respostas

123. Relacionam-se as alegações concernentes à irregularidade 9.11.4.1. Pagamento de serviços com sobrepreço na digitalização de folhas A4.

124. O Sr. Francisco José Adriano apresentou as seguintes alegações:

a) a alegação de sobrepreço na digitalização de folhas A4 não poderia ser analisada apenas por comparação de preços, devendo-se considerar as condições técnicas e operacionais específicas do contrato;

b) a variação de preços deveria ser interpretada à luz das exigências contratuais, volume de documentos, qualidade requerida e necessidade de equipamentos e processos especializados (por exemplo, 'pode ter sido necessário o uso de equipamentos de alta resolução, procedimentos especiais de controle de qualidade, ou a execução de serviços em condições não padrão'); e

c) a análise de sobrepreço deveria considerar todos os fatores técnicos e operacionais que influenciam o custo dos serviços, não sendo suficiente a simples comparação com outros contratos.

Análise

125. Remete-se aos fundamentos da responsabilização por essa irregularidade (peça 14, p. 22-25).

126. Os argumentos apresentados para afastar a constatação de sobrepreço na digitalização de folhas A4 não se sustentam diante da documentação dos autos. A defesa limita-se a alegações genéricas de que a análise de sobrepreço não poderia se basear apenas em comparação de preços, sugerindo que fatores técnicos e operacionais específicos do contrato justificariam a discrepância, sem, contudo, apresentar qualquer elemento concreto ou documentação que comprove tais particularidades. Trata-se de mera conjectura, sem respaldo fático, que não afasta a constatação objetiva de que o preço contratado foi significativamente superior ao praticado em contratações similares, conforme demonstrado no Relatório - TCU/Fiscalis 378/2018.

127. Ademais, observa-se uma tentativa do responsável de desqualificar a metodologia de auditoria adotada pelo TCU, pretendendo ditar como deve ser conduzida a fiscalização, o que não encontra amparo legal ou técnico. Desse modo, verifica-se tentativa de transferir ao órgão de controle o ônus de justificar o injustificável, invertendo a lógica do controle externo e desconsiderando o dever do gestor de apresentar justificativas técnicas e documentais para os preços praticados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

128. Cabe ao Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, definir os critérios de análise de economicidade, sendo a comparação com preços de mercado método consagrado e exigido pela legislação. Assim, as alegações apresentadas revelam-se meramente retóricas, sem qualquer fundamento capaz de afastar a responsabilização pelos sobrepreços apurados.

129. Ao cabo, retome-se trecho do Voto do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário acerca da responsabilização por essa irregularidade (peça 4, p. 9):

31.4.2. Em relação a essa irregularidade, verifica-se que o prejuízo decorreu da realização de uma licitação sem pesquisa de preço, com orçamento-base deficiente e com termo de referência impreciso. Assim, devem responder pelo dano:

31.4.2.1. José Alex Botelho de Oliva, que homologou a licitação e deu continuidade à execução do contrato, mesmo após as irregularidades terem sido apontadas pela Audit e pela CGU;

31.4.2.2. Francisco José Adriano, que também contribuiu para aprovação do edital e participou na elaboração do termo de referência;

31.4.2.3. Gabriel Nogueira Eufrásio, que aprovou o edital de licitação com as irregularidades mencionadas e ainda deu parecer favorável à execução do contrato mesmo após as manifestações contrárias da Audit e da CGU; e

31.4.2.4. MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Paladino, que receberam por serviços com sobrepreço.

130. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Irregularidade 9.11.5.1

Síntese das respostas

131. Listam-se as alegações concernentes à irregularidade 9.11.5.1. Pagamento de serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço, por considerar o valor da digitalização do papel A0.

132. O Sr. Francisco José Adriano apresentou as seguintes alegações:

a) o pagamento por serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 deveria considerar as especificidades técnicas e operacionais, pois a digitalização de grandes formatos exigiria equipamentos e procedimentos diferenciados;

b) a análise de sobrepreço não teria sido extensamente abrangente, não teria levado em conta as estratégias e práticas técnicas associadas à digitalização de documentos de grandes dimensões, o que 'pode ter levada a uma avaliação ponderada dos custos'; e

c) a comparação de custos deveria ter considerado as particularidades do serviço, sendo inadequado equiparar diretamente os valores praticados para diferentes tamanhos de documentos sem considerar os desafios técnicos envolvidos.

Análise

133. Remete-se aos fundamentos da responsabilização por essa irregularidade (peça 14, p. 25-28).

134. As alegações apresentadas seguem a mesma linha de argumentação genérica já observada na análise precedente. O responsável sustentou que a digitalização de grandes formatos exigiria equipamentos e procedimentos diferenciados, e que a análise de sobrepreço não teria considerado as particularidades técnicas e operacionais do serviço. No entanto, tais afirmações não são acompanhadas de qualquer elemento concreto, laudo técnico ou documentação que demonstre a existência de exigências extraordinárias ou custos adicionais efetivamente incorridos no corrente caso.

135. Além disso, a defesa tentou desqualificar a metodologia de auditoria ao afirmar que a comparação de custos não teria sido suficientemente abrangente, sem, contudo, indicar de forma objetiva quais fatores técnicos teriam sido desconsiderados ou de que modo isso teria impactado o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

valor contratado. Trata-se, novamente, de uma tentativa de transferir ao órgão de controle o ônus de justificar o injustificável, sem apresentar qualquer prova ou justificativa plausível para os preços praticados. Assim, os argumentos apresentados revelam-se meramente retóricos e incapazes de afastar a constatação objetiva de sobrepreço, devidamente fundamentada em comparação com contratações similares.

136. Ao cabo, retome-se trecho do Voto do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário acerca da responsabilização por essa irregularidade (peça 4, p. 11):

31.5.2. Da mesma forma que no item antecedente, o prejuízo decorreu da realização de uma licitação sem pesquisa de preço, com orçamento-base deficiente e com termo de referência impreciso. Assim, devem responder pelo dano José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Gabriel Nogueira Eufrásio, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Paladino (…)

137. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Irregularidade 9.11.6.1

Síntese das respostas

138. Relatam-se as alegações concernentes à irregularidade 9.11.6.1. Pagamento por serviços de digitalização de folhas em branco sem a comprovação de que tal digitalização era necessária.

139. O Sr. Francisco José Adriano apresentou as seguintes alegações:

a) a digitalização de folhas em branco era justificada como prática alinhada às boas práticas de gestão documental e segurança da informação, visando garantir a integridade e a completude dos documentos digitalizados;

b) a legislação e normas técnicas aplicáveis (Lei 12.682/2012 e Resolução - Conarq 31/2010) não vedariam a digitalização de folhas em branco, sendo a digitalização completa uma medida para evitar questionamentos sobre omissão de páginas e assegurar a fidelidade ao original; e

c) até aquele momento, não existiria norma padronizada que excluísse a digitalização de folhas em branco, devendo-se interpretar a prática à luz das normas gerais de preservação da integridade dos registros digitais.

Análise

140. Remete-se aos fundamentos da responsabilização por essa irregularidade (peça 14, p. 29-31).

141. As alegações tentam justificar a digitalização de folhas em branco como prática alinhada às boas práticas de gestão documental e segurança da informação, alegando que tal medida garantiria a integridade e a completude dos documentos digitalizados. No entanto, não se demonstrou que essa prática era exigida pelo termo de referência, tampouco que a digitalização de folhas em branco teria sido indispensável para a finalidade do Contrato DIPRE/93.2016 ou para a preservação do acervo.

142. Ademais, a defesa se apoia em uma interpretação genérica da legislação e de norma técnica, afirmando que não haveria vedação expressa à digitalização de folhas em branco, mas ignora o fato de que a prática não é usual em contratações públicas similares, conforme demonstrado no Relatório - TCU/Fiscalis 378/2018. A ausência de norma padronizada que vede a digitalização de folhas em branco não autoriza, por si só, a adoção de procedimentos que resultem em custos desnecessários e consequente prejuízo ao Erário. Assim, as alegações apresentadas não afastam a constatação de que o pagamento por esse serviço foi indevido, sendo a conduta do responsável incompatível com o dever de economicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.

143. Ao cabo, retome-se trecho do Voto do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário acerca da responsabilização por essa irregularidade (peça 4, p. 12):

31.6.2. Entendo que o achado decorre diretamente da falta de precisão do termo de referência e da deficiência do orçamento-base, que não estabeleciam como deveria ser o tratamento das folhas em branco.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

31.6.3. Por essa razão, considero que devem responder pelo débito José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano e Gabriel Nogueira Eufrásio, que aprovaram e/ou realizaram a licitação com essas deficiências e contribuíram para execução do contrato, mesmo após terem sido cientificados das irregularidades pela Audit e pela CGU. (…)

144. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Irregularidade 9.11.7.1

Síntese das respostas

145. Compilam-se as alegações concernentes à irregularidade 9.11.7.1. Pagamento pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas a cargo de profissional não habilitado.

146. O Sr. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior apresentou as seguintes alegações:

a) a empresa contratada teria indicado formalmente um profissional para atuar como museólogo e que os serviços prestados no Museu da Companhia Docas teriam sido atestados mensalmente pelo responsável do Museu, funcionário da Codesp;

b) o responsável teria agido de boa-fé, confiando nas validações recebidas, e não teria havido motivo para suspeitar da incapacidade técnica desse profissional.

147. Passando às alegações do Sr. Eduardo Silva Costa, tem-se o seguinte:

a) o Termo de Referência não teria exigido expressamente a contratação de museólogo ou profissional com qualificação específica em museologia, não sendo obrigação da contratada apresentar tal qualificação;

b) a fiscalização da execução dos serviços no Museu teria sido atestada mensalmente pelo responsável do Museu, funcionário da Codesp;

c) a contratada teria fornecido toda a documentação solicitada, inclusive comprovações dos profissionais alocados, não havendo indício de irregularidade até o questionamento posterior pelas auditorias;

d) o responsável não possuiria autoridade para ditar o direcionamento das atividades do Museu ou questionar os serviços aprovados pelo responsável do Museu, limitando-se a acompanhar a execução dos serviços contratados;

e) o responsável não possuiria conhecimento técnico específico em museologia;

f) eventual responsabilidade por irregularidade na qualificação do profissional deveria recair sobre a empresa contratada, não podendo ser imputada ao fiscal do contrato, que teria sido induzido a erro pela própria contratada; e

g) o fiscal do contrato teria tomado ciência da suposta irregularidade apenas após a realização da auditoria, não havendo, até então, qualquer evidência de que os serviços não estivessem sendo realizados dentro da legalidade.

Análise

148. Seguindo, aborda-se a alegação referente à irregularidade 9.11.7.1. Pagamento pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas a cargo de profissional não habilitado. Para a rebater, tem-se que o responsável atestou a execução dos serviços, contribuindo para autorização do pagamento, sem confirmar que ele estava sendo exercido por profissional habilitado, consoante consignado nos termos do Voto do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário (peça 4, p. 12-14; grifos no original e acrescidos):

31.7.1. O achado foi assim caracterizado no Relatório de Inspeção (TC 003.462/2017-0] peça 77, p. 33-35 [nestes autos, peça 14]):

‘254. O contrato previa a realização de serviços no Museu da Companhia Docas. Segundo o Termo de Referência do Edital, o objetivo específico em relação ao museu consistia na organização, higienização, catalogação, do acervo histórico com fornecimento de mão de obra especializada na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

área de Museologia para a Cia Docas de Santos (peça 58, p. 66).

255. Na planilha de propostas que os licitantes deveriam preencher, por sua vez, constante no Termo de Referência, a atividade a ser realizada no museu é definida como o 'serviço de ativação do Cedoc do Museu com administração por profissional habilitado (Museólogo)' (peça 58, p. 75).

256. O Termo de Referência do contrato ainda define o pessoal técnico que deve fazer parte do escopo do contrato (peça 58, p. 73):

'PESSOAL TÉCNICO

A empresa contratada deverá ter disponíveis para a execução do contrato, objeto desta licitação; além de pessoal técnico para todo andamento do processo, um profissional com formação em curso superior na área de Biblioteconomia e Arquivologia, com o devido registro no CRB, órgão que regulamenta a profissão, um profissional com formação técnica em Tecnologia de Informação, e um **Museólogo para coordenar a restruturação do Museu do Porto de Santos**.'

257. Portanto, a função do museólogo no contrato é coordenar a reestruturação do Museu do Porto de Santos.

258. No intuito de saber quem foi o museólogo da MC3 que estava coordenando a reestruturação do Museu do Porto Santos, a equipe de auditoria, por meio do Ofício de Requisição 01-378/2018-TCU/Secex-SP, de 5/9/2018, solicitou à Codesp que encaminhasse nome e CPF do museólogo responsável disponível para trabalhar no Museu do Porto de Santos (peça 16).

259. Em resposta, a Codesp informou que o museólogo responsável seria Luiz Carlos Prado, CPF 782.383.078-72 (peça 17, p. 4).

(…)

262. Já no que se refere a Luiz Carlos Prado, foi encaminhado um certificado de participação na palestra 'Procedimentos para Conservação de Acervos Museológicos', no Museu de Arte Sacra de São Paulo, com duração de seis horas, realizado em 27/9/2017 (peça 22, p. 7). Também foi anexado um certificado de um curso de museologia a distância, promovido pela empresa Europalearning, com duração estimada de 22 horas. Esse certificado também informa que o tempo efetivo de acesso ao curso por Luiz Carlos Prado foi de duas horas (peça 22, p. 8).

263. Tais cursos não credenciam uma pessoa para coordenar a reestruturação de um museu.

264. A profissão de museólogo no Brasil é regulamentada pela Lei Federal 7.287/1984 e tem seus direitos garantidos pelos Conselhos Regionais e o Conselho Federal de Museologia. (…)

265. A lei é clara ao definir a necessidade de diploma superior para que uma pessoa exerça a função de museólogo.

266. Em consulta à sistemas informatizados da administração pública, constatou-se que até o final do ano de 2016, Luiz Carlos Prado trabalhou como trabalhador avulso ligado ao Sindicato dos Trabalhadores de Bloco nos Portos de Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e São Sebastião. Ele teria trabalhado neste sindicato pelo menos desde 2006, tendo trabalhado também como estivador.

267. Não soa razoável que uma pessoa que trabalhou como trabalhador avulso e estivador de um sindicato portuário e que realizou apenas um curso de curta duração no tema de museologia tenha condições de comandar a reestruturação de um museu.

268. Em vista técnica realizada no Museu do Porto de Santos, a equipe de inspeção constatou que Luiz Carlos Prado não tem nenhuma função relevante na organização do museu. Ele nem estava lá quando a equipe realizou a visita. A equipe constatou que toda reestruturação do museu está sendo conduzida por Antônio Carlos da Mata Barreto, chefe de serviço do Complexo Cultural do Porto e funcionário da Codesp. Ele é a pessoa que realmente coordena e estruturação do Museu do Porto de Santos.

269. Caso o contrato firmado com a empresa MC3 tivesse sido regularmente executado, Antônio poderia ter o auxílio de um museólogo, o que agregaria no trabalho de restruturação. **O fato,**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

porém, é que a pessoa disponibilizada pela MC3 pouco conhece de museu, sendo esta contratação apenas mais uma forma de subtrair verbas públicas federais.

270. Conforme proposta encaminhada pela empresa MC3 e análise dos pagamentos realizados pela reestruturação do Museu do Porto de Santos, a Codesp está pagando R$ 24.000,00 mensais referentes às atividades deste museólogo, que, conforme demonstrado, inexiste.

271. Ao todo já foram gastos R$ 384.000,00 pelos serviços de reestruturação do museu realizado pelo suposto museólogo (peça 52, p. 1).

272. Tendo em vista que a empresa MC3 não cumpriu o requisito básico para a reestruturação do Museu do Porto de Santos que era disponibilizar um museólogo para chefiar o serviço, propõe-se que seja imputado o débito integral de R$ 384.000,00 aos gestores da Codesp e à empresa. Não será proposto o débito solidário ao suposto museólogo porque não é possível saber se ele se aproveitou dos valores pagos pela Codesp.'

31.7.2. Verifica-se que a irregularidade decorre diretamente do pagamento de serviços realizados por pessoa não habilitada, requisito essencial para que os serviços fossem considerados executados.

31.7.3. Entendo, portanto, que **a responsabilidade sobre o débito deve ser imputada ao gestor e ao fiscal do contrato, que atestaram a execução dos serviços, contribuindo para autorização do pagamento, sem confirmar que ele estava sendo exercido por profissional habilitado, bem como à empresa e ao seu sócio, que receberam indevidamente pelo serviço**. (…)

149. Isto posto, os argumentos não se mostram suficientes para afastar a responsabilidade do gestor e fiscal do contrato, uma vez que o termo de referência e a documentação do processo deixam claro que a função de museólogo era requisito para a execução dos serviços no Museu, conforme detalhado no relatório de auditoria.

150. A alegação de desconhecimento técnico ou de indução a erro pela contratada não exime o gestor e o fiscal do dever de diligência na verificação da habilitação dos profissionais alocados, especialmente diante da natureza especializada do serviço e do expressivo valor pago mensalmente. Ademais, a responsabilização do fiscal e do gestor do contrato decorre justamente do ateste e da autorização dos pagamentos sem a devida verificação da qualificação exigida, não sendo suficiente alegar que só tomaram ciência da irregularidade após a auditoria, pois cabia-lhes zelar pela regularidade da execução contratual desde o início.

151. Por todo o exposto, **rejeitam-se todas as alegações de defesa**.

Da aplicação da LINDB

152. Quanto à aplicação da LINDB à análise das condutas desses responsáveis, adotando-se o entendimento detalhado à Subseção D.1, esclarece-se que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por danos ao Erário, não se aplicando, a rigor, a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), conforme jurisprudência trazida, uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

153. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se que estão presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção D.1.

Do cabimento da declaração de inidoneidade da empresa

154. Consoante determinação do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, item 9.14 desse acórdão, avalia-se a possibilidade de declaração de inidoneidade da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda., pela participação na fraude ao Pregão Presencial 5/2016 da Companhia das Docas do Estado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

de São Paulo, corroborada pelas evidências e indícios descritos no Relatório de Inspeção constante à peça 77 e complementados pelo despacho à peça 80 da Representação TC 003.462/2017-0 (nestes autos, peças 14 e 17), reproduzidos à Seção B.

155. O conjunto de elementos apurados nos autos evidencia a participação da MC3 Tecnologia e Logística Ltda. em um contexto de direcionamento e restrição à competitividade do certame, com destaque para: a realização de visita técnica antes da publicação do edital; o aumento do capital social pouco antes da licitação, viabilizando sua participação; a antecipação do resultado do certame por assessor da presidência, com menção expressa à empresa; e a constatação de sobrepreço e superfaturamento no contrato. Soma-se a isso a baixa competitividade do certame, a ausência de pesquisa de preços, o orçamento-base deficiente e o prosseguimento da execução contratual mesmo diante de recomendações expressas dos órgãos de controle para sua suspensão.

156. Tais fatos, analisados em conjunto, caracterizam grave afronta aos princípios da isonomia, legalidade e moralidade, e evidenciam a atuação da empresa em conluio com agentes públicos para fraudar o caráter competitivo da licitação, circunstância que, nos termos da legislação de regência, justifica a declaração de inidoneidade da contratada para licitar e contratar com a Administração Pública.

CONCLUSÃO

157. Inicialmente, realizou-se a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN - TCU 98/2024, na qual foram avaliadas a inocorrência de prescrição, a viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa e a superioridade de seu valor ao limite mínimo de constituição de TCE (Seção A).

158. Procedeu-se à síntese das irregularidades que embasaram as citações e a audiência (no caso, oitiva) deliberadas no Acórdão 560/2021-TCU-Plenário (Seção B).

159. Adiante, analisaram-se as respostas à diligência e às solicitações realizadas conforme a instrução precedente (Seção C). Ao cabo, concluiu-se que seu teor não teve o condão de alterar o mérito desta TCE. Assim, não será proposto qualquer encaminhamento a respeito.

160. A seguir, passou-se à análise das alegações de defesa dos responsáveis em resposta ao Acórdão 560/2021-TCU-Plenário. Destaca-se a ausência de manifestações nestes autos da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e dos Srs. Gabriel Nogueira Eufrásio, José Alex Botelho de Oliva e Mário Jorge Palladino. Em consequência, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º, **será proposta a consideração de sua revelia**, dando-se prosseguimento ao processo (Seção D).

161. Os responsáveis Srs. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano não lograram elidir, por meio das defesas apresentadas, as irregularidades que lhes foram impingidas. Por essa razão, **será proposta a rejeição de suas alegações de defesa**, vez que não foram suficientes para afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

162. Verifica-se também que não houve prescrição nem prejuízo à defesa, conforme análise já realizada.

163. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, **será proposto que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do Regimento Interno, art. 202, § 6º, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, descontado o valor eventualmente recolhido, além de aplicação da multa da Lei 8.443/1992, art. 57**.

164. Outrossim, quanto à empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. restou evidenciada sua participação em um contexto de direcionamento e restrição à competitividade do certame, em conluio com agentes públicos para fraudar o caráter competitivo do Pregão Presencial 5/2016. Em consequência, **será proposta a declaração de sua inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal, consoante Lei 8.443/1992, art. 46**.

165. Por fim, informa-se que, até a presente data, há nos autos peças classificadas como sigilosas (peças 19 e 88). Propõe-se **a manutenção de seu sigilo**, e, tendo em vista o teor das peças

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

carreadas pelo TRF-3 (peças 43-54, 56-80), também **será proposta alteração de seu grau de confidencialidade de 'Público' para 'Sigiloso'**. Nesta toada, **esta instrução está classificada com grau de confidencialidade 'Sigiloso'**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

166. Em decorrência do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para envio ao MPTCU e na sequência ao Tribunal, propondo:

167. Considerar revéis, para todos os efeitos, a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e os Srs. Gabriel Nogueira Eufrásio, José Alex Botelho de Oliva e Mário Jorge Palladino, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º e no Regimento Interno, art. 202, § 8º.

168. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano;

169. Julgar irregulares as contas da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. (CNPJ 04.700.632/0001-19) e dos Srs. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior (CPF 250.260.228-98), Eduardo Silva Costa (CPF 025.558.648-57), Francisco José Adriano (CPF 077.812.938-19), Gabriel Nogueira Eufrásio (CPF 229.465.433-15), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82) e Mário Jorge Palladino (CPF 039.630.658-69), com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e § 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Autoridade Portuária de Santos S.A., 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:

a) Irregularidade 9.11.1.1. Pagamentos de serviços de preparo da estrutura predial, aquisição de equipamentos, mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança que não estavam previstos no contrato e que deveriam ser arcados pela contratada;

a.1) condutas: 9.11.1.2.1. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestores do contrato, e Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços sem previsão contratual; 9.11.1.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamento por serviços que não estavam previstos no contrato;

Responsáveis solidários	Data do Pagamento	Valor Original (R$)
José Alex Botelho de Oliva	24/4/2017	**720.000,00**
Francisco José Adriano Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	24/5/2017	**180.000,00**

Valor atualizado até 5/12/2025: R$ 1.550.907,11 (com juros) (peça 117).

b) Irregularidade 9.11.2.1. Pagamento pela aquisição de etiquetas RFID sem a comprovação de uso e pela indexação dos processos sem a comprovação do serviço ([TC 003.462/2017-0] peça 77, p. 19-20 [nestes autos, peça 14]), na fase de implantação do contrato;

b.1) condutas: 9.11.2.2.1. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestores do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de bens e serviços que não seriam utilizados pela contratante; 9.11.2.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamentos por bens e serviços que sabidamente não seriam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

utilizados pela contratante;

Responsáveis solidários	Data do Pagamento	Valor Original (R$)
José Alex Botelho de Oliva	24/4/2017	**120.000,00**
Francisco José Adriano	24/5/2017	**133.000,00**
Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	19/6/2017	**57.000,00**

Valor atualizado até 5/12/2025: R$ 532.553,55 (com juros) (peça 118).

c) Irregularidade 9.11.3.1. Pagamento por serviços de inventário e validação de inventário sem a comprovação de que esses serviços tenham sido realizados;

c.1) condutas: 9.11.3.2.1. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestores do contrato, Eduardo Silva Costa, na condição de fiscal do contrato: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços que não foram realizados. 9.11.3.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamento por serviços que não foram realizados;

Responsáveis solidários	Data do Pagamento	Valor Original (R$)
José Alex Botelho de Oliva	24/4/2017	**50.000,00**
Francisco José Adriano Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	24/5/2017	**450.000,00**

Valor atualizado até 5/12/2025: R$ 858.370,10 (com juros) (peça 119).

d) Irregularidade 9.11.4.1. Pagamento de serviços com sobrepreço na digitalização de folhas A4;

d.1) condutas: 9.11.4.2.1. José Alex Botelho de Oliva e Francisco José Adriano: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços com sobrepreço em razão da realização de pregão com termo de referência impreciso, sem a assinatura do responsável técnico, com orçamento-base deficiente e sem a realização de pesquisa de preços adequada; 9.11.4.2.2. Gabriel Nogueira Eufrásio: ter aprovado edital de licitação sem a realização de pesquisa de preço, com orçamento-base deficiente e termo de referência impreciso, sem assinatura de responsável técnico; 9.11.4.2.4. [com efeito, 9.11.4.2.3.] MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: terem recebido pagamento por serviços com sobrepreço;

Responsáveis solidários	Data do Pagamento	Valor Original (R$)
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Gabriel Nogueira Eufrásio MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	19/6/2017	**88.200,00**
	20/7/2017	**156.964,68**
	14/8/2017	**228.600,00**
	11/9/2017	**232.560,00**
	9/10/2017	**168.435,54**
	8/11/2017	**183.600,00**
	12/12/2017	**167.400,00**
	8/1/2018	**198.000,00**
	6/2/2018	**189.000,00**
	14/3/2018	**147.991,48**
	5/4/2018	**186.329,16**
	7/5/2018	**176.400,00**
	4/6/2018	**178.380,00**
	5/7/2018	**180.900,00**
	6/8/2018	**180.540,00**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

	20/8/2018	**180.360,00**
	24/9/2018	**149.243,84**

Valor atualizado até 5/12/2025: R$ 4.963.937,31 (com juros) (peça 120).

e) Irregularidade 9.11.5.1. Pagamento de serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço, por considerar o valor da digitalização do papel A0;

e.1) condutas: 9.11.5.2.1. José Alex Botelho de Oliva e Francisco José Adriano: terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço, em razão da realização de pregão com termo de referência impreciso, sem a assinatura do responsável técnico, com orçamento-base deficiente e sem a realização de pesquisa de preços adequada; 9.11.5.2.2. Gabriel Nogueira Eufrásio: ter aprovado edital de licitação sem a realização de pesquisa de preço, com orçamento-base deficiente e termo de referência impreciso, sem assinatura de responsável técnico; 9.11.5.2.3. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada: ter recebido pagamento por serviços de digitalização de documentos maiores do que papel A4 com sobrepreço;

Responsáveis solidários	**Data do Pagamento**	**Valor Original (R$)**
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Gabriel Nogueira Eufrásio MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	11/9/2017	**43.447,10**
	9/10/2017	**88.287,43**
	8/11/2017	**87.311,29**
	12/12/2017	**53.244,00**
	8/1/2018	**15.964,33**
	14/3/2018	**66.705,86**
	5/4/2018	**9.495,18**
	7/5/2018	**48.807,00**
	4/6/2018	**49.694,40**
	5/7/2018	**42.595,20**
	6/8/2018	**41.707,80**
	20/8/2018	**42.595,20**

Valor atualizado até 5/12/2025: R$ 976.652,81 (com juros) (peça 121).

f) Irregularidade 9.11.6.1. Pagamento por serviços de digitalização de folhas em branco sem a comprovação de que tal digitalização era necessária;

f.1) condutas: 9.11.6.2. terem autorizado, ou contribuído para que fosse autorizado, pagamento de serviços de digitalização de folhas em branco sem a comprovação de que tal digitalização era necessária e considerando que certames similares da Administração Pública Federal excluíam, no edital ou termo de referência, a necessidade de digitalização de folhas em branco;

Responsáveis solidários	**Data do Pagamento**	**Valor Original (R$)**
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Gabriel Nogueira Eufrásio	19/6/2017	**13.720,00**
	20/7/2017	**24.416,73**
	14/8/2017	**35.560,00**
	11/9/2017	**38.381,16**
	9/10/2017	**30.682,11**
	8/11/2017	**32.991,49**
	12/12/2017	**28.742,40**
	8/1/2018	**31.610,27**
	6/2/2018	**29.400,00**
	14/3/2018	**26.911,84**
	5/4/2018	**29.466,46**
	7/5/2018	**29.917,20**
	4/6/2018	**30.270,24**
	5/7/2018	**30.301,92**
	6/8/2018	**30.200,88**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

	20/8/2018	**30.217,92**
	24/9/2018	**23.627,38**

Valor atualizado até 5/12/2025: R$ 823.239,98 (com juros) (peça 122).

g) Irregularidade 9.11.7.1. Pagamento pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas a cargo de profissional não habilitado;

g.1) condutas: 9.11.7.2.1. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, na condição de gestor do contrato, e Eduardo Silva Costa, na condição fiscal do contrato: terem atestado a execução do serviço, contribuindo para o seu pagamento, sem confirmar que ele estava sendo exercido por profissional habilitado; 9.11.7.2.2. MC3 Tecnologia e Logística Ltda., na condição de empresa contratada, e Mário Jorge Paladino, na condição de sócio administrador da empresa contratada, ter recebido pagamento pela prestação de serviços a cargo de profissional não habilitado;

Responsáveis solidários	**Data do Pagamento**	**Valor Original (R$)**
Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	20/7/2017	**48.000,00**
	14/8/2017	**24.000,00**
	11/9/2017	**24.000,00**
	9/10/2017	**24.000,00**
	8/11/2017	**24.000,00**
	12/12/2017	**24.000,00**
	8/1/2018	**24.000,00**
	6/2/2018	**24.000,00**
	14/3/2018	**24.000,00**
	5/4/2018	**24.000,00**
	7/5/2018	**24.000,00**
	4/6/2018	**24.000,00**
	5/7/2018	**24.000,00**
	6/8/2018	**24.000,00**
	20/8/2018	**24.000,00**
	24/9/2018	**24.000,00**

Valor atualizado até 5/12/2025: R$ 676.684,16 (com juros) (peça 123).

170. Aplicar à empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. (CNPJ 04.700.632/0001-19) e aos Srs. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior (CPF 250.260.228-98), Eduardo Silva Costa (CPF 025.558.648-57), Francisco José Adriano (CPF 077.812.938-19), Gabriel Nogueira Eufrásio (CPF 229.465.433-15), José Alex Botelho de Oliva (CPF 311.806.807-82) e Mário Jorge Palladino (CPF 039.630.658-69), individualmente, a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 57 c/c o Regimento Interno, art. 267, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

171. Autorizar, desde logo, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

172. Autorizar, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

173. Declarar a inidoneidade da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. (CNPJ 04.700.632/0001-19) para participar de licitação na Administração Pública Federal com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 46, em virtude de prática fraudulenta no Pregão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

Presencial 5/2016, promovido pela então Companhia das Docas do Estado de São Paulo, que culminou no Contrato DIPRE/93.2016;

174. Manter o grau de confidencialidade 'Sigiloso' das peças 19 e 88, e reclassificar o grau de confidencialidade, de 'Público' para 'Sigiloso', das peças 43-54, 56-80;

175. Enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

Informar aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

2. O Ministério Público junto ao TCU, em oitiva regimental, divergiu em parte da unidade especializada, segundo o parecer a seguir transcrito (peça 127):

"Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, em virtude de indícios de prejuízos na execução do Contrato DIPRE/93.2016, pactuado entre a então denominada Companhia das Docas do Estado de São Paulo/Codesp (atual Autoridade Portuária de Santos S.A.) e a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. para prestação de serviço técnico de digitalização, guarda e gerenciamento do acervo documental da Companhia. Decorrente do Pregão Presencial 5/2016, o ajuste foi firmado no valor de R$ 7,370 milhões com vigência de doze meses, e, após aditivos de valor e de prazo (sete meses), passou a R$ 10,779 milhões e vigeu até 22/9/2018.

2. Por meio do referido acórdão, a Corte de Contas considerou procedente Representação formulada pela Procuradoria da República em Santos (TC-003.462/2017-0), rejeitou razões de justificativa e aplicou sanções de multa e inabilitação aos Senhores José Alex Botelho de Oliva (Presidente da Codesp), Francisco José Adriano (Diretor de Administração e Finanças), Gabriel Nogueira Eufrásio (Superintendente Jurídico) e Carlos Antônio de Sousa (assessor da Presidência), em razão de graves falhas no planejamento da licitação e indícios de direcionamento para a MC3.

3. Além disso, o Tribunal determinou a conversão dos autos em TCE, desconsiderou a personalidade jurídica da MC3 e autorizou a citação dos gestores responsáveis, em solidariedade com a empresa e seu sócio administrador, Senhor Mário Jorge Palladino. Como, por equívoco, não se procedeu à audiência da referida empresa no âmbito da Representação, com vistas à aplicação de sanção em virtude dos indícios de sua participação na fraude à licitação, essa medida foi remetida para ser realizada neste processo.

4. Afastada a incidência da prescrição e efetivadas as citações e a audiência determinadas, a AudTCE propõe, em síntese, considerar revéis os Senhores José Alex Botelho de Oliva, Gabriel Nogueira Eufrásio, Mário Jorge Palladino e a MC3, rejeitar as alegações de defesa dos Senhores Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior (gestor do contrato) e Eduardo Silva Costa (fiscal do contrato), julgar irregulares as contas de todos eles, condenando-os solidariamente em débito e aplicando-lhes multas individuais, além de declarar a inidoneidade da empresa para contratar com a Administração Pública Federal (peças 124-126).

5. Isso posto, com vistas a melhor contextualizar este parecer, rememora-se que a Auditoria Interna da Codesp (Audit), após examinar o contrato recém assinado com a MC3, recomendou sua revogação e a abertura de sindicância para apuração de responsabilidades, em razão da constatação das seguintes diversas irregularidades (Relatório AE-01.2016, de 18/10/2016, à peça 8, pp. 286-306):

- procedimento licitatório e adjudicação do objeto realizados sem deliberação do Conselho de Administração, desrespeitando atribuições de alçada;

- licitação na modalidade de pregão presencial, sem comprovação da inviabilidade da realização no formato eletrônico;

- termo de referência impreciso e sem identificação e assinatura do responsável técnico;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

- orçamento-base em papel sem timbre da Companhia, sem identificação do responsável técnico, sem pesquisa de preços de mercado e sem justificativas para os quantitativos considerados;

- ausência de detalhamento dos custos da etapa de implantação; e

- realização de visita técnica pela MC3 antes da publicação do aviso de licitação.

6. Em virtude disso, o contrato, assinado em setembro/2016, ficou suspenso até fevereiro/2017, quando a Diretoria Executiva da Codesp convalidou os atos praticados na licitação, após manifestação favorável do Superintendente Jurídico, Senhor Gabriel Nogueira Eufrásio, e autorizou o início dos serviços, após informações prestadas pelo Gerente de Patrimônio e Serviços e gestor do contrato, Senhor Ediberto Tadeu Pedroso Junior, à guisa de saneamento das falhas apontadas pela Audit (peça 13 e peça 12, pp. 4-14).

7. A Controladoria-Geral da União, na auditoria anual das contas de gestão da Codesp de 2016, (peça 8, pp.72-78, do TC-003.462/2017-0) ratificou as constatações da Audit e, no tocante ao detalhamento insuficiente da etapa de implantação, questionou o pagamento pelo preparo da edificação onde os serviços seriam prestados, já que essas benfeitorias ficariam incorporadas ao patrimônio da MC3, dada a ausência de previsão de sua reversão para a Administração. Apontou, ainda, outras deficiências graves no planejamento da contratação, dentre as quais citam-se:

- ausência de estudos que demonstrassem que a contratação de empresa para prestação do serviço de gerenciamento e guarda do acervo documental fora das dependências da Codesp seria a solução mais adequada do ponto de vista econômico e de segurança da informação;

- ausência de inventário prévio e de tabela de temporalidade, feitos pela Codesp, acarretando imprecisão acerca dos quantitativos dos serviços a serem contratados e guarda e digitalização de processos eventualmente desnecessários;

- indefinição quanto aos serviços que seriam de execução continuada, dificultando a comprovação de condições mais vantajosas em caso de prorrogação; e

- não previsão de cláusulas no edital e no contrato que preservassem os interesses da Codesp em caso de encerramento ou rescisão contratual antecipada, dentre outras.

8. Soma-se a isso a divulgação, à época, de vídeo em que o então assessor da Presidência da Codesp, Senhor Carlos Antônio de Souza, antecipava o resultado da licitação em favor da MC3, o que levou a Procuradoria da República em Santos a oferecer a já citada Representação perante o TCU em fevereiro de 2017, dentre outras medidas. Além disso, o Contrato DIPRE/93.2016 foi um dos alvos da Operação Tritão, deflagrada pela Polícia Federal, em conjunto com outros órgãos, para investigar fraudes em licitações e formação de cartel em contratos da Companhia.

9. Por fim, no âmbito da aludida Representação, a então denominada Secex-SP realizou inspeção na Codesp em setembro/2018, que, a par de confirmar a maioria das irregularidades apontadas pela Audit e pela CGU, identificou indícios de prejuízos aos cofres da estatal, com relação aos pagamentos indevidos descritos a seguir.

1	Serviços de preparo da estrutura predial, aquisição e mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança, sob responsabilidade da contratada e não previstos na planilha orçamentária do contrato	R$ 900.000,00
2	Aquisição de etiquetas RFID sem comprovação de uso e indexação dos processos sem a comprovação do serviço na fase de implantação do contrato	R$ 310.000,00
3	Serviços de inventário e validação de inventário sem a comprovação de que esses serviços foram realizados pela empresa contratada	R$ 500.000,00
4	Serviços com sobrepreço na digitalização de folhas A4	R$ 2.992.904,70
5	Serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço, por considerar o valor da digitalização do papel A0	R$ 589.854,79
6	Serviços de digitalização de folhas em branco sem a comprovação de que tal digitalização era necessária	R$ 496.418,00
7	Realização de serviços no Museu da Companhia Docas por profissional não habilitado	R$ 408.000,00
Superfaturamento total (valores históricos)		R$ 6.197.177,50

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

10. No voto condutor do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, foram estabelecidas as premissas para a responsabilização solidária dos Senhores José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Gabriel Nogueira Eufrásio, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Mário Jorge Palladino e da MC3, considerando-se as respectivas condutas. A responsabilidade de Carlos Antônio de Sousa foi afastada nesta TCE, pois, apesar de sua participação na fraude à licitação, não foram encontradas evidências suficientes de que ele tenha concorrido para a elaboração do termo de referência e do orçamento-base deficientes.

11. Feito esse histórico, nada temos a acrescentar à análise oferecida pela AudTCE acerca da prescrição, a qual evidenciou a existência de marcos interruptivos suficientes para atestar a inocorrência do instituto, à luz da Resolução-TCU 344/2022.

12. Bem assim, não obstante a inércia da MC3 em responder à audiência que lhe foi dirigida, afigura-se justificada a proposta de declará-la inidônea, diante dos robustos indícios de sua participação na fraude à licitação, os quais são corroborados pelo aumento do capital social da empresa em 18/7/2016, pouco tempo antes da divulgação do aviso do edital, e pela baixa competitividade do Pregão Presencial 5/2016, do qual participaram apenas outras duas licitantes, sendo que uma delas não tinha o capital mínimo exigido em edital e tinha relação com a MC3.

13. Também endossamos a essência das conclusões da Unidade Técnica quanto ao mérito destas contas especiais, com exceção de divergências pontuais, conforme abordaremos na sequência.

II

14. Os pagamentos de R$ 600 mil pela aquisição de equipamentos e preparo da estrutura do armazém para receber o arquivo morto da Codesp e de R$ 300 mil a título de mobilização foram impugnados, em essência, sob o fundamento de que não tinham amparo contratual e se refeririam a despesas de responsabilidade exclusiva da contratada.

15. A responsabilidade solidária por esses débitos foi atribuída aos Senhores José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa, os quais autorizaram, ou contribuíram para que fossem autorizados os pagamentos indevidos, além da MC3 e de seu sócio, Senhor Mário Jorge Palladino, beneficiários desses pagamentos.

16. No relatório da inspeção, consignou-se que o termo de referência teria sido bem claro ao atribuir às empresas que quisessem participar da licitação a obrigação de disponibilizar instalações adequadas ao armazenamento e segurança dos documentos da Codesp, sem prever remuneração específica para a implantação dessa infraestrutura. Ponderou-se ainda que as benfeitorias realizadas no imóvel não seriam revertidas à Codesp ao término do contrato, ficando incorporadas ao patrimônio da contratada, não se justificando, por isso, pagamentos a esse título.

17. Pedimos vênias para divergir parcialmente desse entendimento. A bem da clareza, transcrevemos a seguir excertos do termo de referência sobre o tema (peça 8, pp. 12-13, 16-17):

‘GUARDA E GERENCIAMENTO DE DOCUMENTOS FÍSICOS

Para este serviço deverá ser disponibilizado pela CONTRATADA um prédio com espaço físico suficiente para armazenamento e manipulação de todos os documentos de uso exclusivo da CONTRATANTE, devendo estar localizado neste Município e nas proximidades do CIA DOCAS, fato facilitador para atendimento aos prazos de entrega e retirada de documentos.

O local, bem como suas instalações físicas serão vistoriadas pela CONTRATANTE, ficando a liberação condicionada às exigências elencadas abaixo para a perfeita manipulação, digitalização e guarda dos documentos com a aplicação de segurança TAG CHIP - ETIQUETA INTELIGENTE, especificada.

(…)

Da Segurança do local e instalações

A Contratada deverá disponibilizar local apropriado para a realização dos trabalhos técnicos em sua base externa, com dispositivos de segurança para a GUARDA E GERENCIAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

DE DOCUMENTOS FÍSICOS, e o local deverá estar apto e deverá possuir os seguintes itens de capacitação:

a) Possuir sistema de vigilância patrimonial presencial;

b) Possuir sistema de vigilância operacional;

c) Possuir sistema de vigilância monitorado 24 horas por dia por CFTV;

d) Armazenamento de imagens com a remonta de gravação;

e) O local deverá possuir serviços de Brigada contra Incêndio e Inundações;

f) Possuir central fixa de iluminação de emergência;

g) Possuir extintores e sinalização de emergência;

h) Possuir central de alarme;

i) Possuir central de detecção de fumaça em pontos fixos;

j) Possuir A VCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, com ocupação exclusiva para utilização de guarda de arquivos e documentos;

k) Possuir sistema de prevenção e combate ao fogo;

l) Possuir reservatório com volume de água e bomba de recalque que permita combater eventuais focos de incêndio;

m) O local deverá estar situado em local livre de riscos de alagamentos e inundações;

n) O local deverá estar situado em local livre de riscos de entrepostos ou refinarias de combustíveis e usinas de energia;

o) Possuir no local sistema de para-raios;

p) Área compatível e exclusiva para uso de armazenamento de processos/documentos do CIA DOCAS;

q) Possuir seguro contra incêndio, inundação, roubo ou perda de material sob sua guarda, neste caso em havendo sinistro, fica o CIA DOCAS reembolsado pelos danos e a receber cópia do Boletim de ocorrência para comunicação ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

r) Possuir controle de pragas;

s) O local deverá ter como finalidade às atividades de guarda, gerenciamento e recuperação de processos e/ou documentos e informações, devendo conter ambiente exclusivo para o tratamento de documentos. Para o transporte dos processos/documentos deverá ser utilizado veículos devidamente apropriados, que assegurem a integridade dos documentos transportados em sistema ida e volta nos horários estipulados, após cada solicitação.

(…)

LOCAL DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços serão executados nas dependências da CONTRATADA, sob a melhor forma de garantir a segurança necessária. Os computadores, softwares, mão de obra, emolumentos e encargos necessários para a perfeita execução dos serviços serão de responsabilidade da mesma.

(…)

Neste local deverá ser mantida em horário comercial, uma equipe técnica composta de profissionais com suas funções e em números suficientes para a realização dos trabalhos contratados, sendo técnicos, operadores, preparadores e equipamentos como computador, scanner de documentos, microfilmadoras, link, servidores com a devida manutenção (…)

A CIA DOCAS, através do Gestor do contrato, emitirá termo próprio atestando a conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

das atividades de montagem de infraestrutura e demais serviços iniciais, aprovando o ambiente para que se inicie efetivamente a gestão dos documentos.' (destaques nossos)

18. Como se vê, ao estipular que os serviços seriam executados nas dependências da contratada - em prédio com espaço físico suficiente para o armazenamento e a manipulação dos documentos, localizado nas proximidades da Codesp e dotado dos dispositivos de segurança considerados necessários para a adequada guarda e gerenciamento do acervo físico -, o termo de referência assinalou que seriam responsabilidade da empresa *'computadores, softwares, mão de obra, emolumentos e encargos necessários para a perfeita execução dos serviços'*, silenciando quanto à responsabilidade por arcar com os custos associados à disponibilização de infraestrutura nesses moldes.

19. Faz-se aqui um parêntese para registrar que a vigência do contrato, de doze meses, poderia ser prorrogada sucessivamente por até sessenta meses, desde que satisfeitos os requisitos do art. 57, II, da Lei 8.666/1993 então vigente. Consta dos autos indicativos de que o planejamento original da Codesp era de que essa estrutura pudesse atender à demanda de guarda e gerenciamento do acervo de documentos físicos ao longo de todo esse período, plano esse que foi alterado posteriormente, com a adoção de providências para adaptação de área nas dependências da própria companhia, em virtude da recomendação de cancelamento do contrato com a MC3 pela Auditoria Interna (peça 17, pp. 5-7, do TC-003.462/2017-0).

20. Impõe-se reconhecer, contudo, que a decisão da Codesp pela prestação dos serviços de digitalização, guarda e gerenciamento de documentos físicos fora de suas dependências pressupunha gastos que não deveriam correr exclusivamente às expensas da contratada, sobretudo quando se tem em conta a possibilidade de sucessivas prorrogações do contrato. Tal assertiva, vale dizer, se coaduna com a constatação feita pela CGU na auditoria das contas da gestão da estatal, de que não fora demonstrada a vantagem econômica dessa opção em comparação com a realização dos serviços em instalações da Companhia.

21. Nesse sentido, é elucidativa a comparação com outros editais de certames acostados ao TC-003.462/2017-0 (TRT-15.ª Região, peça 24, item 3.1, p.11; TJGO, peça 25, item 2.3, p. 37, dos referidos autos), nos quais os serviços seriam prestados em instalações da Administração contratante. No presente caso, ao se atribuir à contratada a obrigação de disponibilizar a infraestrutura, com requisitos específicos de localização e segurança a serem submetidos a aprovação prévia da Administração, é legítimo concluir que o custo correspondente deveria ter sido incorporado no orçamento estimativo da licitação e, por conseguinte, na proposta das licitantes.

22. O termo de referência também deveria ter tratado das consequências patrimoniais ao final da avença, estabelecendo quais bens poderiam ser revertidos à Administração e quais permaneceriam incorporados no patrimônio da contratada, e fixando critérios de depreciação e reembolso parcial, a serem aplicados, inclusive em caso de rescisão antecipada ou de não prorrogação contratual.

23. Assim, em linha distinta à sustentada na instrução, entendemos que o termo de referência não definiu de maneira expressa e inequívoca que a empresa contratada não faria jus a qualquer remuneração pelos custos de adaptação do imóvel para atender às diversas exigências formuladas pela Codesp. Na verdade, houve grave omissão quanto a esse ponto, pois, apesar de terem sido estabelecidas obrigações a serem atendidas pela contratada, não se definiu quem deveria arcar com os respectivos custos. Essa omissão se insere no contexto maior das falhas relevantes no planejamento da contratação.

24. Dito isso, cumpre relembrar que o termo de referência segregou o objeto do contrato em duas etapas: implantação, a ser executada em sessenta dias, e serviços mensais, a serem executados ao longo dos dez meses subsequentes.

25. A implantação, com custo estimado global de R$ 2.500.000,00, compreendia os serviços de *'transferência dos arquivos, limpeza, higienização, preparo, inventário, indexação e colocação de etiquetas inteligentes para rastreabilidade, criação e aplicação da tabela de temporalidade dentro dos padrões do CONARQ, validação do inventário, fornecimento das embalagens e transporte de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

um volume estimado em 200.000.000 de documentos'.

26. Logo após o início da execução contratual, em reunião realizada em 27/4/2017, os Senhores Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa e um representante da MC3 acordaram em detalhar a composição do item implantação, prevendo-se os subitens listados a seguir e os respectivos valores, sem alterar o valor global pactuado original (peça 59, p.44, do TC-003.462/2017-0):

Subitem	Valor
1.1 - Transferência dos arquivos durante prazo de implantação	R$ 100.000,00
1.2 - Limpeza dos documentos retirados na implantação	R$ 150.000,00
1.3 - Higienização dos documentos retirados na implantação	R$ 150.000,00
1.4 - Controle de pragas	R$ 10.000,00
1.5 - Preparo (estruturação predial, modificações estruturais, equipamentos e afins)	R$ 600.000,00
1.6 - Inventário dos documentos retirados na implantação	R$ 250.000,00
1.7 - Indexação dos documentos retirados na implantação	R$ 190.000,00
1.8 - RFID para as caixas	R$ 120.000,00
1.9 - Validação do inventário dos documentos retirados na implantação	R$ 250.000,00
1.10 - Tabela de temporalidade	R$ 100.000,00
1.11 - Embalagens	R$ 280.000,00
1.12 - Mobilização de equipamentos, servidor, transporte, sistema de segurança e afins	R$ 300.000,00
Total	R$ 2.500.000,00

27. Comparando-se os subitens com os termos da descrição original da etapa de implantação, houve a segregação das atividades de higienização e de controle de pragas, a especificação do preparo como sendo a *'estruturação predial, modificações estruturais, equipamentos e afins'* e a inclusão da *'mobilização de equipamentos, servidor, transporte, sistema de segurança e afins'*.

28. Necessário frisar que o termo de referência nada dispôs acerca do escopo do termo *'preparo'* na fase de implantação, tendo descrito apenas atividades de preparo técnico dos documentos, na etapa de serviços mensais (retirada de *clips* e grampos, contagem dos documentos contendo informações etc.) e assim medidas e pagas ao longo da execução contratual (peça 8, p. 11, peça 52 do TC-003.462/2017-0).

29. Oportuno notar que as demais atividades abrangidas na etapa de implantação não permitem qualquer alusão à infraestrutura necessária para a realização dos serviços, na medida em que são mencionadas apenas atividades ou insumos diretamente relacionados ao acervo de documentos da Codesp (transferência dos arquivos, limpeza e higienização, inventário, criação de tabela de temporalidade, indexação e etiquetagem, aquisição de embalagens).

30. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, em suas alegações de defesa, repisou seu entendimento de que o preparo da estrutura predial, aquisição e mobilização de equipamentos, transporte e segurança estariam previstos no termo de referência e, por consequência, no contrato. Os Senhores Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano assinalaram que, a despeito de falhas no termo de referência, essas atividades foram necessárias para viabilizar a execução do objeto contratado, cabendo à Codesp os respectivos pagamentos.

31. Diante da omissão do termo de referência em tratar do assunto, reconhecemos a plausibilidade da interpretação adotada pelos responsáveis para o detalhamento do escopo do subitem preparo. Como visto, a opção da Codesp pela prestação dos serviços fora de suas dependências, com o estabelecimento de uma série de requisitos de segurança a serem implementados no local, importou em custos cuja remuneração seria devida à contratada. A ausência de previsão de item de despesa específico caracteriza irregularidade na especificação do objeto - que repercutiu no orçamento do contrato original -, mas não autoriza desconsiderar esses custos, sob pena de enriquecimento indevido da Administração.

32. Esse entendimento, todavia, não é suficiente para tornar regular o pagamento de todo o montante de R$ 600 mil. Isso porque, apesar da meritória intenção de sanar a omissão apontada pela Auditoria Interna (peça 22, p.3), o procedimento por eles adotado foi irregular. Embora não tenha havido alteração no valor total pactuado, o detalhamento da etapa de implantação logo no início da execução do contrato acabou por prever remuneração que não havia sido expressamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

prevista no termo de referência original.

33. Em virtude disso, o detalhamento deveria ter sido objeto de aditivo contratual, não apenas para justificar os valores do preparo e demais subitens da etapa de implantação com base em estimativas de custos, mas, principalmente, para incluir, no instrumento contratual, previsão de reversão dos bens permanentes e critérios de depreciação e reembolso dos bens não reversíveis, a serem aplicadas em caso de rescisão antecipada ou não prorrogação do contrato. Ao admitirem que a MC3 fosse remunerada pelo preparo da estrutura em que os serviços viriam a ser prestados, os responsáveis deveriam ter adotado cautelas mínimas para resguardar os interesses da Codesp.

34. Veja-se, ainda, que o imóvel, adaptado de acordo com as especificações requeridas em edital, foi utilizado exclusivamente para a execução dos serviços contratados pela Codesp durante dezenove meses. O fato de as benfeitorias terem se incorporado ao patrimônio da MC3 ao final do contrato, por si só, tampouco justifica a impugnação de todo o montante de R$ 600 mil.

35. O impacto da não reversão de bens à Administração deveria ter tido estimado, levando-se em conta a depreciação, o período de utilização e a utilidade residual de cada um dos bens e equipamentos implantados no local. Na falta de tais parâmetros, entendemos possível estimar o valor correspondente à efetiva utilização dessa infraestrutura pela Codesp a partir da premissa de que todo o montante de R$ 600 mil estaria completamente depreciado ao final do prazo máximo de sessenta meses pelo qual o contrato poderia vigorar.

36. Nessa linha, considerando que a infraestrutura permaneceu à disposição da Codesp por dezenove meses, entendemos possível aceitar como devida remuneração no montante de R$ 190 mil, equivalente a 19/60 avos do valor total pago. Remanesce débito no valor histórico de R$ 410 mil, portanto, referenciado à data de 24/4/2017.

37. Esse cálculo admite que o valor de R$ 600 mil estava aderente aos praticados no mercado e foi efetiva e totalmente aplicado na estruturação da edificação. Também atribui vida útil econômica limitada ao prazo máximo possível do contrato, desconsiderando eventual valor residual das benfeitorias e dos equipamentos ao final desse período. Essas premissas, a nosso ver, conferem razoável segurança de que a estimativa do débito remanescente não excede o valor devido, em observância ao disposto no art. 210, § 1.º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

38. Situação distinta se verifica quanto aos R$ 300 mil pagos à título de mobilização de equipamentos, servidor, transporte e sistema de segurança e afins. A descrição genérica desse subitem não permite identificar precisamente quais atividades teriam sido remuneradas, considerando as obrigações previstas no termo de referência.

39. O transporte de documentos, previsto na descrição original da etapa de implantação como parte das obrigações da contratada, corresponde à transferência dos arquivos no detalhamento posterior (subitem 1.1 no quadro anterior), conforme previsto no termo de referência (peça 8, p. 11). Há indício, portanto, de duplicidade de pagamento, pois não se extraem do termo de referência elementos objetivos mínimos para distinguir o transporte incluído na mobilização da transferência dos arquivos.

40. Bem assim, infere-se que os equipamentos, servidor, sistema de segurança e afins corresponderiam, respectivamente, à infraestrutura tecnológica de armazenamento e processamento de dados necessária para a digitalização e gestão do acervo digital, com funcionalidades de segurança da informação (peça 8, pp. 12-16), cuja responsabilidade foi atribuída expressamente à contratada no termo de referência.

41. Assim, diferentemente da estrutura predial, cuja utilização durante os dezenove meses de execução contratual não se questiona, não foram apresentadas justificativas consistentes para o pagamento a título de mobilização. Permanece válida, portanto, a impugnação dos pagamentos correspondentes, nos valores de R$ 120 mil e R$ 180 mil, referenciados às datas 24/4/2017 e 24/5/2017, respectivamente.

42. No tocante à matriz de responsabilização, não temos reparos a fazer à proposta de condenação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

solidária da empresa e de seu sócio, Senhor Mário Jorge Palladino, beneficiados pelos pagamentos em questão, bem como dos Senhores José Alex Botelho de Oliva e Francisco José Adriano, tendo em vista que a irregularidade nesses pagamentos decorre diretamente de graves omissões no termo de referência que embasou a licitação, com o agravante de que, mesmo depois de alertados pela Auditoria Interna da Codesp, deixaram de adotar providências efetivas com o intuito de corrigi-las.

43. Consideramos necessário, todavia, examinar separadamente as responsabilidades dos Senhores Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa, tendo em vista as atribuições próprias de cada um e a diferença entre as causas dos débitos de R$ 410 mil (estruturação predial) e de R$ 300 mil (mobilização).

44. A gestão e fiscalização contratual, embora por vezes seja exercida pela mesma pessoa em contratos de menor complexidade, corresponde a funções distintas, atualmente positivadas nos arts. 19 a 22 do Decreto 11.246/2022, mas há muito reconhecidas pela jurisprudência do Tribunal e pela doutrina.

45. Ao gestor do contrato cabem atribuições de natureza gerencial e decisória relacionadas à condução da relação contratual, inclusive quanto ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização de alterações de prazo e valor, ao encaminhamento dos processos de pagamento e à adoção de providências para aplicação de sanções e resguardo dos interesses patrimoniais da Administração.

46. Já ao fiscal incumbe, precipuamente, acompanhar a execução material do objeto, confrontar os serviços faturados com aqueles efetivamente prestados e atestar sua conformidade para fins de liquidação da despesa.

47. Dito isso, pontua-se que o débito remanescente de R$ 410 mil, relativo ao pagamento pelo preparo da estrutura decorre da ausência, no instrumento contratual, de previsão de reversão de bens, de critérios de depreciação e reembolso de bens não reversíveis, irregularidade que ultrapassava as atribuições ordinárias do fiscal.

48. Diante da plausibilidade da interpretação adotada à época, pelo cabimento da remuneração à MC3 pela estruturação predial, e considerando que não se apontou falha no ateste desse serviço por parte do fiscal, entendemos insubsistente a responsabilidade de Eduardo Silva Costa em relação a essa parcela do débito.

49. Remanesce, todavia, a responsabilidade de Ediberto Tadeu Pedroso Junior, pois incumbia ao gestor do contrato adotar as providências necessárias à formalização da alteração contratual para prever cláusula para endereçar das consequências patrimoniais ao término do ajuste, resguardando interesses da Codesp.

50. Essa distinção não se aplica ao débito de R$ 300 mil, que decorre de falhas na atuação tanto do gestor quanto do fiscal do contrato. Endossamos, portanto, a responsabilização de ambos em face desse débito, em solidariedade com os demais agentes mencionados no parágrafo 42.

III

51. As outras parcelas de débito relativas a subitens da fase de implantação referem-se aos pagamentos pela aquisição de etiquetas RFID e indexação de processos e pelos serviços de inventário e sua validação.

52. Rememora-se que foram adquiridas 70.000 etiquetas - quantidade correspondente ao total de caixas do arquivo morto -, mas, quando da inspeção realizada entre 6/9 e 4/10/2018, já ao final da vigência contratual, constatou-se que apenas 16.300 etiquetas haviam sido efetivamente aplicadas e que a etiquetagem só ocorria após a digitalização dos documentos.

53. Por outro lado, o serviço mensal de indexação dos documentos digitalizados estava descrito no contrato como *'indexação e fornecimento e colagem de etiqueta inteligente'* (peça 8, p. 120), o que denota o descabimento da previsão de pagamento antecipado pela aquisição das etiquetas e pela indexação dos documentos, na fase de implantação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

54. Os Senhores Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano alegaram, em uníssono, que não teria havido aquisição de etiquetas RFID durante a execução dos serviços mensais e que os pagamentos correspondentes teriam se referido apenas à indexação e etiquetagem dos documentos já digitalizados, utilizando-se as etiquetas previamente adquiridas na fase de implantação.

55. Concordamos com a AudTCE que essa alegação, embora verossímil, não está calcada em nenhuma evidência que a corrobore, tanto para demonstrar que os pagamentos mensais se referiam apenas ao serviço de indexação, e não à aquisição de etiquetas - como consta do descritivo da atividade -, quanto para comprovar que as etiquetas inicialmente adquiridas e não utilizadas foram de fato entregues à Codesp ao final do contrato.

56. Os responsáveis tampouco lograram afastar as irregularidades nos pagamentos pelos serviços de inventário e sua validação, nos valores de R$ 250 mil, cada. Afora o fato de que não foi justificada a necessidade de desmembramento dos serviços que, a rigor, seriam um só, não foi apresentada documentação que comprovasse a execução de nenhum deles.

57. Os relatórios fotográficos apresentados por ocasião da inspeção em 2018 não se revelaram suficientes para atestar a regular execução do inventário, pois estavam em papel timbrado da própria Codesp, suscitando dúvidas sobre se o serviço foi, de fato, realizado pela MC3, e não por empregados da estatal. Ademais, a suposta validação teria ocorrido apenas por inspeção visual, método incapaz de assegurar que todos os documentos retirados da Codesp foram efetivamente entregues no local disponibilizado pela contratada e devidamente inventariados.

58. Endossamos, portanto, a proposta da Unidade Técnica de condenar solidariamente os Senhores José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa, que autorizaram ou contribuíram para que fossem autorizados pagamentos por bens e serviços não adquiridos ou não prestados pela contratada, assim como a empresa MC3 e Mário Jorge Palladino, beneficiários desses pagamentos.

IV

59. Nada temos a acrescentar à análise da AudTCE acerca dos prejuízos decorrentes de excesso nos preços dos serviços de digitalização, sob responsabilidade dos Senhores José Alex Botelho, Francisco José Adriano e Gabriel Nogueira Eufrásio, por terem realizado, ou contribuído para realizar, licitação com orçamento-base deficiente e sem amparo em pesquisa prévia de preços de mercado, em solidariedade com a MC3 e seu sócio, que se beneficiaram dos pagamentos com sobrepreço.

60. Com efeito, as justificativas apresentadas pelo Senhor Francisco José Adriano não se mostraram aptas a infirmar as premissas que balizaram a apuração dos referidos débitos.

61. Chama atenção a discrepância entre o maior valor pesquisado em editais da época, de R$ 0,07 por folha digitalizada tamanho A4, já incluído o preparo da folha, e o valor contratado, de R$ 0,25 por folha (R$ 0,10 pelo preparo da folha e R$ 0,15 pela digitalização em si).

62. Também salta aos olhos a antieconomicidade do critério de remunerar a digitalização das folhas maiores que A4 pelo preço único da digitalização de folha tamanho A0 (R$ 10,00/unidade), visto que a maior parte dos documentos maiores que A4 digitalizados eram de tamanho A3, cujo preço praticado em contratos análogos era, em média, o dobro da digitalização de uma folha A4.

63. Por outro lado, pedimos escusas para divergir do encaminhamento proposto pela Unidade Técnica no tocante à digitalização de versos em branco das páginas dos processos.

64. Esses pagamentos foram glosados sob o fundamento de não ser essa a prática usual na Administração Pública. O débito correspondente foi atribuído apenas aos Senhores José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano e Gabriel Nogueira Eufrásio, em virtude de terem realizado licitação com base em termo de referência impreciso. Foram afastadas as responsabilidades da contratada, que efetivamente executou o serviço demandado pela Codesp, e do gestor e do fiscal do contrato, que não concorreram para a falha na especificação do serviço.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

65. Compulsando os autos, verifica-se que, de fato, o termo de referência não tratou desse ponto de forma clara. A única referência que tangenciou o tema reside na descrição da sequência de atividades de preparo técnico dos documentos, a qual abrangia a contagem das páginas que contivessem informações e a colocação de uma etiqueta autoadesiva com codificação numérica sequencial em cada uma dessas páginas (peça 8, p. 11).

66. Disso se pode extrair a orientação de que se deveria proceder à digitalização das páginas que contivessem informações. Portanto, não se pode dizer que o termo de referência teria estipulado a obrigação de digitalização de versos em branco, indistintamente.

67. De outra parte, cabe reconhecer que a justificativa apresentada tanto pela MC3, por ocasião da inspeção, quanto pelo Senhor Francisco José Adriano, em suas alegações de defesa - no sentido de que a digitalização dos versos em branco era necessária para preservar a integridade e a fidelidade do documento digitalizado e garantir que os documentos físicos não seriam alterados ou adulterados após a digitalização -, não se mostra manifestamente incompatível com a legislação e com as orientações técnicas vigentes.

68. Veja-se o que a Resolução Conarq 31/2010 (Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes), parâmetro técnico de orientação à Codesp na condução do processo de digitalização de seu acervo permanente, estabelecia sobre o assunto:

'O processo de captura digital da imagem deverá ser realizado com o objetivo de **garantir o máximo de fidelidade entre o representante digital gerado e o documento original**, levando em consideração suas características físicas, estado de conservação e finalidade de uso do representante digital. **Recomenda-se a digitalização das capas, contracapas e envoltórios, bem como de páginas sem impressão (frente e verso) especialmente quando contiverem sinalização gráfica de numeração e outras informações**.' (destaques nossos)

69. Afora isso, em linha com o alegado pelo ex-Diretor de Administração e Finanças, em sede de interpretação perfunctória das normas sobre o tema, não encontramos proibição expressa à digitalização de versos em branco. A Lei 12.682/2012 estabelece apenas que a digitalização de documentos públicos ou privados deve ser realizada *'de forma a **manter a integridade, a autenticidade** e, se necessário, a confidencialidade do documento digital, com o emprego de assinatura eletrônica'* (art. 3.º). O Decreto 8.539/2015 previa, em seu art. 12, que *'a digitalização de documentos recebidos ou produzidos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deveria ser acompanhada da **conferência da integridade do documento digitalizado**'* (destaques nossos).

70. Por outro lado, os dois editais mencionados no relatório da inspeção de 2018 - TRT-15.ª Região e TJGO - não se revelam suficientes para demonstrar que a não digitalização dos versos em branco constituía prática consolidada nas contratações públicas da época.

71. De fato, ambos os editais estabeleceram que seria desprezada, para fins de faturamento, a digitalização de versos de folhas em branco, bem como aquelas com aposição de carimbo com os dizeres 'em branco' (peça 14, pp. 29-30). Todavia, o fato de esses dois órgãos terem adotado solução distinta à adotada no presente caso não autoriza considerar tal procedimento como regra nas contratações públicas, sobretudo para o fim de caracterização de dano ao erário, diante das possíveis diferenças quanto às características dos acervos, às finalidades da digitalização e aos requisitos de integridade documental aplicáveis.

72. Reconhecemos que o termo de referência deveria ter explicitado adequadamente o tratamento a ser conferido aos versos em branco, definindo com precisão o conceito de informação para afastar ambiguidades e evitar o pagamento por atividades desnecessárias. A deficiência na especificação do serviço, contudo, não basta para se impugnar os valores pagos pela digitalização dos versos em branco. A imputação do débito, nos termos propostos pela Unidade Técnica, pressupõe a demonstração da completa inutilidade dessa digitalização para assegurar a confiabilidade do processo.

73. Assim, entendemos frágeis os fundamentos do débito em questão. Tampouco vislumbramos nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

condutas dos gestores da Codesp má-fé ou erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, a caracterizar erro grosseiro passível de responsabilização, à luz do art. 28 da Lindb.

74. Por isso, com as devidas vênias, propugnamos pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo Senhor Francisco José Adriano em relação a essa irregularidade, para considerar insubsistentes as parcelas de débito correspondentes, aproveitando aos demais responsáveis solidários, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU.

75. Por fim, anuímos à proposta da AudTCE no sentido de rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Ediberto Tadeu Pedroso Junior e Eduardo Silva Costa no tocante aos pagamentos pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas por profissional não habilitado.

76. O contrato exigia que a reestruturação do museu fosse coordenada por museólogo, profissão regulamentada em lei que exige diploma de curso superior, ao passo que o profissional contratado pela MC3, além de possuir apenas certificados de dois cursos curtos em museologia (palestra de 6 horas e curso a distância, com apenas 2 horas de acesso efetivo), havia atuado até 2016 como trabalhador avulso e estivador em sindicato portuário.

77. Além disso, na inspeção realizada na Codesp em 2018, constatou-se que a reestruturação estava sendo efetivamente conduzida por empregado da própria estatal, sem participação relevante do profissional contratado pela MC3.

78. Portanto, adequada a imputação dos débitos correspondentes ao gestor e do fiscal do contrato, que não atuaram com a diligência deles esperada, em solidariedade com a empresa e seu sócio, que receberam pagamentos indevidos pelos serviços executados em desconformidade com o pactuado.

V

79. Diante de todo o exposto, feitos os referidos ajustes à proposta de encaminhamento alvitrada pela AudTCE às peças 124-126, esta representante do Ministério Público manifesta-se no sentido de:

a) considerar revéis, para todos os efeitos, a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e os

Senhores José Alex Botelho de Oliva, Gabriel Nogueira Eufrásio e Mário Jorge Palladino;

b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano;

c) julgar irregulares as contas dos responsáveis acima mencionados, condenando-os solidariamente aos débitos a seguir, acrescidos de atualização monetária e juros de mora a partir das respectivas datas de referência, e aplicando-lhes multas individuais, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992:

- pagamentos pelos serviços de preparo da estrutura predial e aquisição de equipamentos, não previstos no contrato:

Responsáveis solidários	Valor original	Data de referência
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Ediberto Tadeu Pedroso Júnior MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	R$ 410.000,00	24/4/2017

- pagamentos pela mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança, não previstos no contrato:

Responsáveis solidários	Valor original	Data de referência
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa	R$ 120.000,00 R$ 180.000,00	24/4/2017 24/5/2017

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino		

- pagamentos pela aquisição de etiquetas RFID sem comprovação de uso e pela indexação dos processos sem a comprovação do serviço, na fase de implantação do contrato:

Responsáveis solidários	Valor original	Data de referência
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	R$ 120.000,00 R$ 133.000,00 R$ 57.000,00	24/4/2017 24/5/2017 19/6/2017

- pagamentos pelos serviços de inventário e validação de inventário, sem comprovação de que esses serviços foram realizados:

Responsáveis solidários	Valor original	Data de referência
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	R$ 50.000,00 R$ 450.000,00	24/4/2017 24/5/2017

- pagamentos pelos serviços de digitalização de folhas A4 com sobrepreço:

Responsáveis solidários	Valor original	Data de referência
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Gabriel Nogueira Eufrásio MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	R$ 88.200,00 R$ 156.964,68 R$ 228.600,00 R$ 232.560,00 R$ 168.435,54 R$ 183.600,00 R$ 167.400,00 R$ 198.000,00 R$ 189.000,00 R$ 147.991,48 R$ 186.329,16 R$ 176.400,00 R$ 178.380,00 R$ 180.900,00 R$ 180.540,00 R$ 180.360,00 R$ 149.243,84	19/6/2017 20/7/2017 14/8/2017 11/9/2017 9/10/2017 8/11/2017 12/12/2017 8/1/2018 6/2/2018 14/3/2018 5/4/2018 7/5/2018 4/6/2018 5/7/2018 6/8/2018 20/8/2018 24/9/2018

- pagamentos pelos serviços de digitalização de documentos maiores que papel A4 com sobrepreço:

Responsáveis solidários	Valor original	Data de referência
José Alex Botelho de Oliva Francisco José Adriano Gabriel Nogueira Eufrásio MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	R$ 43.447,10 R$ 88.287,43 R$ 87.311,29 R$ 53.244,00 R$ 15.964,33 R$ 66.705,86 R$ 9.495,18 R$ 48.807,00	11/9/2017 9/10/2017 8/11/2017 12/12/2017 8/1/2018 14/3/2018 5/4/2018 7/5/2018 4/6/2018

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

	R$ 49.694,40 R$ 42.595,20 R$ 41.707,80 R$ 42.595,20	5/7/2018 6/8/2018 20/8/2018

- pagamentos pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas por profissional não habilitado:

Responsáveis solidários	Valor original	Data de referência
Ediberto Tadeu Pedroso Júnior Eduardo Silva Costa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. Mário Jorge Palladino	R$ 48.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00 R$ 24.000,00	20/7/2017 14/8/2017 11/9/2017 9/10/2017 8/11/2017 12/12/2017 8/1/2018 6/2/2018 14/3/2018 5/4/2018 7/5/2018 4/6/2018 5/7/2018 6/8/2018 20/8/2018 24/9/2018

d) declarar a inidoneidade da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude dos robustos indícios de participação na fraude no Pregão Presencial 5/16, promovido pela então denominada Companhia das Docas do Estado de São Paulo, que culminou no Contrato DIPRE/93.2016."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109108.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, mediante conversão da Representação TC 003.462/2017-0, para apurar prejuízos decorrentes da execução do Contrato DIPRE/93.2016, celebrado entre a então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), atual Autoridade Portuária de Santos S.A., e a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda.

2. O contrato, decorrente do Pregão Presencial 5/2016, destinava-se à digitalização, à guarda e ao gerenciamento do acervo documental da companhia. Firmado inicialmente em R$ 7.370.000,00, alcançou R$ 10.779.000,00 após aditivos de prazo e valor, vigorando até 22/9/2018.

3. Figuram como responsáveis José Alex Botelho de Oliva, presidente da Codesp; Francisco José Adriano, diretor de Administração e Finanças; Gabriel Nogueira Eufrásio, superintendente jurídico; Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, gestor do contrato; Eduardo Silva Costa, fiscal do ajuste; MC3 Tecnologia e Logística Ltda., empresa contratada; e Mário Jorge Palladino, sócio administrador alcançado pela desconsideração da personalidade jurídica determinada pelo Acórdão 560/2021-TCU-Plenário.

4. As citações abrangeram pagamentos pela estruturação predial e mobilização de equipamentos; por etiquetas RFID, indexação, inventário e validação; pela digitalização, com sobrepreço, de folhas A4 e de documentos maiores que A4; pela digitalização de folhas em branco; e por serviços prestados no Museu da Companhia Docas sem profissional habilitado. A MC3 também foi ouvida sobre sua participação na fraude ao Pregão Presencial 5/2016, para fins de aplicação do art. 46 da Lei 8.443/1992.

5. Os pagamentos impugnados totalizam R$ 6.197.177,49, em valores históricos, montante equivalente a aproximadamente 84% do valor inicial da contratação. Esses valores se distribuem entre as parcelas discriminadas a seguir, sintetizadas no parecer do Ministério Público junto ao TCU:

Parcela impugnada	Valor histórico (R$)
Estruturação predial, aquisição e mobilização de equipamentos, servidor, transportes e segurança	900.000,00
Aquisição de etiquetas RFID e indexação na fase de implantação	310.000,00
Inventário e validação do inventário	500.000,00
Sobrepreço na digitalização de folhas A4	2.992.904,70
Sobrepreço na digitalização de documentos maiores que A4	589.854,79
Digitalização de folhas em branco	496.418,00
Serviços no Museu da Companhia Docas por profissional não habilitado	408.000,00
Total	**6.197.177,49**

6. Em síntese, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano alegaram que os pagamentos estavam amparados pelo contrato ou correspondiam a serviços efetivamente executados; que as deficiências decorreram do planejamento; que o acompanhamento da execução foi prejudicado por imprecisões do termo de referência e por limitações institucionais da Codesp; e que não agiram com dolo ou culpa grave. Ediberto suscitou, ainda, nulidade por não ter

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

participado da representação originária. Eduardo Silva Costa havia apresentado elementos complementares de defesa à peça 173 da representação originária, recebidos nessa condição pelo despacho de 26/4/2022, constante da peça 207 daquele processo, os quais são considerados neste exame.

7. José Alex Botelho de Oliva, Gabriel Nogueira Eufrásio e Mário Jorge Palladino não apresentaram defesa em resposta às citações realizadas nesta tomada de contas especial. A MC3 também não respondeu à citação nem à oitiva. O processo seguiu à revelia desses responsáveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE examinou também os materiais encaminhados pela Autoridade Portuária de Santos e pelo Ministério Público Federal (MPF), identificados nas peças 115 e 116 e relativos à apuração administrativa e às investigações criminais sobre a contratação. Conforme registrado nos §§ 35-41 da peça 124, esses elementos não alteraram as conclusões de mérito da tomada de contas especial. A unidade técnica consignou, ainda, que o material encaminhado pelo MPF corroborava as conclusões sobre a fraude à licitação, mas não foi utilizado na análise das alegações de defesa.

9. Ao final, a AudTCE propõe reconhecer a validade das comunicações processuais e afastar a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. No mérito, sugere rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas dos sete responsáveis, imputar-lhes débitos individualizados, aplicar-lhes multas cominadas pelo art. 57 da Lei 8.443/1992 e declarar a empresa MC3 inidônea para participar de licitações na Administração Pública Federal.

10. O Ministério Público junto ao TCU acompanha, no essencial, a unidade técnica. Diverge, contudo, quanto aos pagamentos pela estruturação predial pois reconhece como devida a parcela estimada de R$ 190.000,00 e mantém como débito R$ 410.000,00. Propõe também excluir Eduardo Silva Costa da responsabilidade por essa parcela por entender que a falha decorreu do planejamento e da ausência de critérios contratuais de depreciação e reversão, matérias estranhas às atribuições ordinárias do fiscal.

11. O MPTCU diverge, ainda, quanto à digitalização de folhas em branco. Entende que não ficou demonstrada a inutilidade do serviço e propõe acolher as alegações de Francisco José Adriano nesse ponto, estendendo seus efeitos a José Alex Botelho de Oliva e Gabriel Nogueira Eufrásio, nos termos do art. 161 do Regimento Interno.

12. Feito esse breve relato, passo a decidir.

II

13. Acompanho, no essencial, as conclusões da AudTCE e do *Parquet*, com os ajustes de fundamentação expostos a seguir. Quanto à digitalização de folhas em branco, acolho a proposta ministerial de afastamento do débito. Em relação à estruturação predial, divirjo de ambas as manifestações por considerar insuficientemente demonstrado o prejuízo correspondente à parcela impugnada.

14. Inicialmente, afasto a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Nos termos do art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022, o prazo teve início em 14/2/2017, quando a representação originária foi recebida pelo protocolo do Tribunal.

15. Conforme a análise da unidade técnica, o prazo da prescrição ordinária foi interrompido pelo Relatório de Inspeção de 30/10/2018; pelo despacho de autorização de audiências, registrado no quadro 2 da peça 124 com data de 8/7/2019; pelos atos de proposta e autorização de audiências e diligências registrados entre 26/8 e 2/9/2019; pelo Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, de 17/3/2021, que determinou a conversão em tomada de contas especial e a realização de citações e diligências; e pelas comunicações promovidas nestes autos em 2024 e 2025, observados seus respectivos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

destinatários e efeitos. Para a prescrição intercorrente, releva notar que esta TCE só foi autuada em 9/7/2024. Nesse intervalo, porém, o processo originário — do qual esta TCE decorre e ao qual está apensado — manteve andamento regular, com a apreciação dos recursos e petições opostos ao Acórdão 560/2021 pelos Acórdãos 219/2022, 1.414/2022, 1.682/2022 e 249/2023, todos do Plenário, tendo sido o último exarado em 15/2/2023: entre essa data e as comunicações expedidas a partir de 20/8/2024, não transcorreram três anos.

16. Considerados os marcos pertinentes a cada modalidade, não transcorreu o prazo de cinco anos previsto para a prescrição ordinária, nem se verificou paralisação processual por mais de três anos após o primeiro marco interruptivo. Afasto, portanto, o instituto, inclusive na modalidade intercorrente. Estão presentes, ainda, os demais pressupostos de procedibilidade, uma vez que as comunicações ocorreram dentro do prazo decenal previsto na IN-TCU 98/2024 e os débitos superam o valor mínimo para a constituição da TCE.

17. Rejeito a preliminar de nulidade suscitada por Ediberto Tadeu Pedroso Júnior em razão de sua ausência na representação originária. Em relação ao responsável, o Acórdão 560/2021-TCU-Plenário determinou a conversão do processo em tomada de contas especial e a realização de citação, sem julgar suas contas ou lhe aplicar multa. A apuração de sua responsabilidade ficou, portanto, sujeita ao contraditório nesta TCE.

18. A citação individualizou as irregularidades, as condutas e os débitos atribuídos a Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, que apresentou defesa e enfrentou as imputações. Não foi indicada prova cuja produção tenha sido impedida nem demonstrado prejuízo concreto decorrente de sua ausência na representação originária.

19. As comunicações dirigidas a José Alex Botelho de Oliva, Gabriel Nogueira Eufrásio e Mário Jorge Palladino foram entregues nos endereços constantes das bases oficiais. Quanto à MC3, após as tentativas de localização, restou contatá-lo por edital. Como não responderam às comunicações promovidas, o processo seguiu à sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20. Registro, no entanto, que a revelia, nos processos de controle externo, não produz presunção automática de veracidade das imputações. Cabe ao Tribunal examinar as provas e verificar a presença do dano, do nexo causal e do elemento subjetivo. Também devem ser estendidas aos revéis as circunstâncias objetivas favoráveis demonstradas por parte dos demais responsáveis pelo mesmo fato, conforme o art. 161 do Regimento Interno.

21. Superadas essas questões, passo ao exame do mérito.

III

22. Examino, inicialmente, os pagamentos destinados ao preparo da estrutura predial e à mobilização da infraestrutura necessária à execução contratual, incluída a aquisição de equipamentos.

23. A AudTCE considera indevido todo o valor pago pela estruturação predial por entender que esses encargos já se encontravam previamente atribuídos à contratada no edital da licitação e não estavam discriminados na planilha orçamentária da proposta apresentada. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior sustenta que os serviços estavam compreendidos nos anexos do contrato e que não participou do planejamento da contratação. Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano acrescentam que a estrutura e a mobilização eram indispensáveis à execução do objeto e que seus custos não poderiam ser suportados exclusivamente pela empresa.

24. Quanto à estruturação predial, o Ministério Público reconhece a efetiva utilização da infraestrutura pela Codesp, admite a remuneração de R$ 190.000,00, correspondente a 19/60 avos do valor pago, e propõe a manutenção do débito de R$ 410.000,00.

25. Embora a discriminação e a medição dessa parcela apresentem deficiências, é necessário distinguir essas falhas da demonstração e da quantificação do prejuízo. O termo de referência atribuía à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

contratada a disponibilização de prédio adequado à guarda dos documentos, com requisitos de localização e segurança, e incluía a montagem da infraestrutura tecnológica entre as atividades iniciais. Essa previsão não constitui autorização específica para remunerar adaptações prediais. Além disso, o item 6.5 do edital estabelecia que os custos não discriminados seriam considerados incluídos nos preços propostos, sem identificar quem arcaria com o custo de adaptação do imóvel.

26. O contrato incorporou as condições do edital e da proposta, cujo valor global era de R$ 7.370.000,00. Deste montante R$ 2.500.000,00 correspondiam à rubrica global de implantação e de equipamentos necessários à execução dos serviços, sem discriminação específica dos custos de adaptação predial. A contratação por preço global comportava a incorporação dos custos necessários à execução, mas não autorizava a criação de prestações estranhas ao objeto nem dispensava a comprovação dos serviços remunerados.

27. No detalhamento aprovado em 29/3/2017, foram atribuídos R$ 600.000,00 ao item "Preparo (Estruturação Predial, Modificações Estruturais, Equipamentos e afins)", preservado o valor de R$ 2.500.000,00 da implantação. Os aditivos examinados não acrescentaram recursos destinados a essa rubrica: o primeiro não alterou o valor contratual; o segundo remunerou a continuidade dos serviços mensais por sete meses, excluindo a implantação da prorrogação. Essas circunstâncias afastam a hipótese de acréscimo específico ao preço para custear a estruturação predial, mas não demonstram, por si sós, que os componentes de tal item estivessem abrangidos pelo preço original nem comprovam a regularidade do pagamento.

28. A ausência de composição detalhada e de documentação de suporte, associada à medição por percentuais sem critérios objetivos demonstrados, compromete a verificação da correspondência entre o valor pago e as adaptações e os equipamentos disponibilizados. Há, contudo, elementos que demonstram a existência de contraprestação: na reunião de 8/3/2017, a contratada informou que o galpão estava pronto para receber o acervo e que a equipe de inspeção havia visitado o armazém. Além disso, a infraestrutura foi disponibilizada e utilizada pela Codesp durante 19 meses, como reconhece o Ministério Público. A efetiva disponibilização e utilização da infraestrutura não comprova a regularidade de todo o pagamento, mas deve ser considerada na apuração do prejuízo, impedindo que a deficiência documental seja equiparada à ausência integral de contraprestação.

29. Também não está demonstrado que os componentes abrangidos pela estruturação predial tenham sido integralmente remunerados em outras parcelas. A previsão de disponibilização do prédio na seção relativa à guarda não esclarece como foram distribuídos, na proposta, os custos iniciais de instalação e os custos de manutenção da estrutura. Tampouco se demonstrou que a inclusão da rubrica tenha ocorrido em substituição a obrigações originalmente contratadas e posteriormente dispensadas. As falhas de execução dos demais serviços da implantação são examinadas em tópicos próprios e não comprovam, *per si*, que o pagamento da infraestrutura tenha sido desprovido de contraprestação.

30. Quanto à estimativa do Ministério Público, em que pese a autorização do cálculo do débito por estimativa (art. 210, §1º, inciso II, do Regimento Interno), não considero suficientemente fundamentada a adoção de 60 meses como prazo de amortização. O parecer registra indicativos de que o planejamento original contemplava a utilização da estrutura durante esse período. Essa expectativa, entretanto, não demonstra que a composição do preço pressupunha a recuperação do investimento em 60 meses nem estabelece critérios de depreciação ou reembolso. O cálculo toma os R$ 600.000,00 pagos como base e limita a remuneração à proporção de 19/60 avos sem elementos suficientes para estabelecer essa relação econômica; a permanência dos bens com a empresa ao término do ajuste também não permite, isoladamente, quantificar o prejuízo em R$ 410.000,00.

31. Nesse quadro, a contraprestação identificada, somada à ausência de demonstração de duplicidade de remuneração ou de substituição de outras obrigações contratuais, impede que se caracterize a totalidade dos R$ 600.000,00 como prejuízo ao erário. Os elementos disponíveis tampouco permitem quantificar eventual dano em montante inferior, inclusive pela proporção adotada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

pelo Ministério Público. A distinção em relação às demais parcelas da implantação decorre dos elementos específicos de cada item: na estruturação predial, há contraprestação identificada e utilizada; nos demais, os autos indicam a sobreposição de remunerações ou a falta de comprovação da entrega dos bens e da execução dos serviços. Afasto, portanto, o débito relativo à estruturação predial, sem que isso implique reconhecer a regularidade da discriminação e da medição dessa parcela.

32. Quanto aos R$ 300.000,00 pagos a título de mobilização de equipamentos, servidor, transporte, sistema de segurança e afins, acompanho a conclusão da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU. A impugnação recai sobre a remuneração destacada de encargos atribuídos à contratada, sem previsão específica no contrato. A alegação de que essas atividades eram necessárias à execução não esclarece, por si só, o fundamento desse pagamento.

33. Como observa o MPTCU, o transporte de documentos já estava contemplado no subitem relativo à transferência dos arquivos, enquanto a disponibilização dos equipamentos, do servidor e dos sistemas necessários à execução constituía obrigação da contratada.

34. Diferentemente da estruturação predial, sobre cujo custo o termo de referência silenciou, os componentes da mobilização tinham disciplina expressa: o transporte dos documentos integrava a descrição da etapa de implantação e foi destacado no subitem 1.1 (transferência dos arquivos); computadores, servidores, softwares e sistemas de segurança eram obrigação da contratada, a ser cumprida por sua conta. A descrição genérica da mobilização e as justificativas apresentadas não permitem identificar atividade que sustentasse remuneração separada dessas obrigações. A preservação do preço global não resolve a deficiência pois aqui a rubrica incide sobre encargos que o próprio termo de referência já atribuía à contratada.

35. José Alex Botelho de Oliva subscreveu a convalidação da adjudicação e permitiu a continuidade da contratação sem exigir, antes dos pagamentos, a correção da falta de detalhamento dos custos de implantação apontada pela Auditoria Interna. Em 29/3/2017, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa aprovaram o detalhamento da implantação que destacou a parcela de R$ 300.000,00 sob a denominação "Transporte (Veículos)", embora a transferência dos arquivos já constasse de item próprio (peça 8, págs. 341-342). Francisco José Adriano e Ediberto Tadeu Pedroso Júnior contribuíram para o processamento da despesa, e Eduardo Silva Costa participou de sua liquidação (peça 52 do TC 003.462/2017-0, p. 42; peça 53 do mesmo processo, p. 326); no caso de Francisco José Adriano, sua assessoria determinou, por ordem do diretor, o atesto da Nota Fiscal 363, que incluía a mobilização (peça 53 do TC 003.462/2017-0, p. 326); já A MC3 e Mário Jorge Palladino receberam os valores. A culpa grave dos agentes públicos resulta da continuidade da contratação, da aprovação do detalhamento e do processamento e da liquidação da despesa, conforme suas respectivas atribuições, sem que fosse esclarecida a natureza das atividades remuneradas e sua distinção em relação às demais parcelas contratuais.

36. Eduardo Silva Costa sustenta que assumiu a fiscalização quando já haviam transcorrido quase seis meses de vigência contratual. Esse período, todavia, refere-se ao intervalo desde a assinatura do ajuste, e a instrução reproduzida em sua própria defesa registra o exercício da fiscalização a partir de 7/3/2017, anteriormente aos pagamentos da implantação, realizados entre abril e junho daquele ano (peça 173 do TC 003.462/2017-0, págs. 3 e 10; peça 8, págs. 325 e 341). Logo, a alegação evidencia sua ausência na fase de planejamento, mas não afasta, por razões temporais, a responsabilidade pelos atos praticados na fiscalização.

37. Rejeito, dessa forma, as alegações de defesa quanto à mobilização e mantenho o débito de R$ 300.000,00, referenciado a 24/4/2017, data do pagamento, em solidariedade entre José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino. Quanto à distribuição temporal proposta pelo Ministério Público, observo que o relatório de execução contratual discrimina integralmente a mobilização na medição correspondente à Nota Fiscal 363, de 3/4/2017, enquanto os R$ 180.000,00 da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

medição seguinte correspondem exclusivamente à estruturação predial (peça 52 do TC 003.462/2017-0, págs. 39-42). Esse detalhamento, conjugado com as datas registradas no relatório de inspeção (peça 14, § 142), fundamenta a referência adotada.

IV

38. Passo aos pagamentos relacionados às etiquetas RFID e à indexação, nos valores de R$ 120.000,00 e R$ 190.000,00, respectivamente. Na etapa de implantação, foram remuneradas 70.000 etiquetas, e o relatório de inspeção registrou, contudo, que as 16.300 etiquetas efetivamente aplicadas foram adquiridas durante a execução contratual e remuneradas nas medições mensais, não correspondendo às inicialmente adquiridas; quanto a estas, os gestores informaram estarem guardadas com entrega prevista à Codesp caso não utilizadas.

39. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano contestam a existência de aquisição duplicada, baseando-se no fato de que os pagamentos mensais correspondiam apenas aos serviços de indexação e etiquetagem dos documentos digitalizados, com utilização das etiquetas remuneradas na implantação.

40. Acompanho a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU na rejeição dessa alegação. Embora plausível, a explicação não foi acompanhada de elementos capazes de demonstrar que os pagamentos mensais excluíam o fornecimento das etiquetas, expressamente abrangido na descrição do serviço, ou que as etiquetas remuneradas na implantação foram efetivamente utilizadas ou entregues à Codesp ao término do contrato. Assim, as 16.300 etiquetas aplicadas não justificam abatimento do débito da implantação pois sua aplicação foi remunerada na etapa mensal e não se comprovou que correspondessem ao lote inicialmente pago.

41. Quanto à indexação, não se comprovou a execução do serviço relativo ao acervo transferido na etapa de implantação. Segundo a inspeção, a indexação ocorria à medida que os documentos eram digitalizados, com remuneração nas medições mensais. A execução assim remunerada não comprova a contraprestação correspondente aos R$ 190.000,00 pagos na implantação; permanecem, portanto, os débitos de R$ 120.000,00 pelas etiquetas e de R$ 190.000,00 pela indexação.

42. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa contribuíram para a liquidação das despesas. José Alex Botelho de Oliva subscreveu a convalidação da adjudicação e permitiu a continuidade da contratação sem exigir a correção das deficiências de implantação apontadas pela Auditoria Interna. Francisco José Adriano, por sua vez, determinou o cumprimento imediato das deliberações relativas à contratação e, posteriormente, concordou com a Nota Técnica GEPAS 023/2017, sem exigir a comprovação do saneamento dessas deficiências antes dos pagamentos.

43. Quanto às etiquetas RFID, a remuneração ocorreu por meio da Nota Fiscal 363, cujo atesto foi determinado pela assessoria de Francisco José Adriano, por ordem do diretor. A MC3 e Mário Jorge Palladino receberam os valores. Quanto aos agentes públicos, a realização de pagamentos sem controle sobre a efetiva utilização ou entrega dos bens e sobre a execução dos serviços caracteriza desvio acentuado do padrão de diligência exigível.

44. Rejeito, portanto, as alegações de defesa e mantenho os débitos relativos às etiquetas RFID e à indexação, em solidariedade entre José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino, nas quantias e datas discriminadas no acórdão.

V

45. Quanto aos serviços de inventário e de sua validação, foram impugnados pagamentos que totalizaram R$ 500.000,00.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

46. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano afirmam que os serviços foram executados mediante inspeções visuais, registros fotográficos e diligências diárias. Argumentam que essa metodologia foi necessária diante da inexistência de inventário anterior e da falta de critérios precisos no termo de referência. Mencionam, ainda, episódios em que documentos foram localizados, a demonstrar, segundo eles, a funcionalidade do trabalho. Ediberto acrescenta que, em resposta ao Ofício TCU 03-378-2018, teria sido encaminhado, pela Auditoria/Presidência da Codesp, DVD contendo o inventário dos documentos.

47. A AudTCE registrou a alegação de encaminhamento da mídia digital, mas concluiu que os elementos apresentados não comprovavam a execução do inventário e de sua validação. A resposta da Codesp ao Ofício de Requisição 3-378/2018, invocado pela defesa, não menciona o encaminhamento do disco com o inventário; quanto à validação, informa apenas que a fiscalização se fez por inspeção visual (peça 22 do TC 003.462/2017-0, p. 4). Segundo a inspeção, a Codesp informou ter sido por inspeção visual e não dispunha de documento referente à validação. Fotografias, exemplos pontuais de localização de documentos e registros de comunicações internas não demonstram, por si, a entrega do inventário contratado nem sua validação. Ademais, os documentos em papel timbrado da Companhia não comprovam a execução do serviço pela MC3.

48. A falta de métricas no termo de referência dificultava o acompanhamento, mas não dispensava a entrega de produto verificável nem sua comprovação pelos responsáveis. A inspeção visual não assegurava que todo o acervo retirado da Codesp tivesse sido entregue, identificado e inventariado. O Relatório de Auditoria CM-06.2017, invocado por Eduardo Silva Costa, avaliou favoravelmente a gestão e a fiscalização, afirmou que o material recebido era inventariado e registrou a execução da implantação, salvo a tabela de temporalidade. A avaliação da gestão e da fiscalização se apoiou nas respostas da GEPAS ao questionário, e o registro da execução da implantação na planilha fornecida por essa gerência. Apesar da visita ao galpão, o relatório não descreve a conferência do inventário integral nem de documento de validação, razão pela qual não supre a comprovação específica desses serviços (peça 53 do TC 003.462/2017-0, págs. 129, 132, 137-138 e 142).

49. O dano decorre dos pagamentos realizados sem comprovação da execução dos serviços de inventário e validação. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa contribuíram para a liquidação das despesas (peça 52 do TC 003.462/2017-0, pág. 3.942). A fiscalização do inventário se limitou à inspeção visual, sem documento que comprovasse sua validação (peça 22 do TC 003.462/2017-0, p. 4), e a liquidação das parcelas, sem produto verificável que demonstrasse a execução do inventário e de sua validação, caracteriza culpa grave; a MC3 e Mário Jorge Palladino receberam os valores; e quanto a José Alex Botelho de Oliva e Francisco José Adriano, suas responsabilidades decorrem dos atos examinados a seguir.

50. O Relatório de Auditoria AE-01.2016, dirigido ao diretor-presidente, apontou, entre outras falhas, a falta de detalhamento dos custos da implantação (peça 8, págs. 286-287). Em 9/2/2017, José Alex Botelho de Oliva subscreveu a decisão que convalidou a adjudicação (peça 8, p. 318). Em 20/2/2017, o Conselho de Administração homologou a adjudicação e determinou à Diretoria Executiva que corrigisse as inconsistências apontadas naquele relatório (peça 8, p. 319). Ainda assim, a execução foi iniciada e a implantação remunerada entre abril e junho de 2017, com base em detalhamento por percentuais, sem a composição de custos exigida pela Auditoria Interna (peça 8, págs. 341-342). A omissão em exigir essas correções antes dos pagamentos, apesar dos alertas recebidos, caracteriza culpa grave.

51. Francisco José Adriano também praticou atos próprios que contribuíram para os pagamentos da etapa de implantação. Em 6/3/2017, ao receber o processo com a deliberação do Conselho de Administração que determinava a correção das inconsistências apontadas pela Auditoria Interna, ordenou seu cumprimento imediato e indicou o gestor contratual, sem condicionar o início da execução à comprovação dessas correções. Em 5/4/2017, manifestou concordância com a Nota

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

Técnica GEPAS 023/2017, elaborada para corrigir as falhas da nota técnica inicial, mas que manteve o valor global da contratação sem apresentar a composição dos custos nem critérios específicos de medição do inventário e de sua validação.

52. Os processos das Notas Fiscais 363 e 385, que remuneraram parcelas de mobilização, etiquetas RFID, indexação, inventário e validação, foram encaminhados à Diretoria de Administração e Finanças para autorização. No caso da primeira, sua assessoria determinou o atesto por ordem de Francisco José Adriano (peça 53 do TC 003.462/2017-0, págs. 307 e 326). Assim, sua participação não se limitou à supervisão dos subordinados em face de sua atuação direta na retomada da execução e no processamento das despesas, sem exigir a correção das deficiências apontadas pela Auditoria Interna; essa conduta configura culpa grave e contribuiu para os pagamentos sem comprovação suficiente da contraprestação.

53. Rejeito, assim, as alegações de defesa e mantenho os débitos de R$ 50.000,00, em 24/4/2017, e R$ 450.000,00, em 24/5/2017, em solidariedade entre José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino.

VI

54. Passo ao exame do sobrepreço nos serviços de digitalização. Para folhas A4, o preço contratado era de R$ 0,25 por página, correspondente a R$ 0,10 de preparação e R$ 0,15 de captura. O maior preço identificado pela fiscalização foi de R$ 0,066, elevado a R$ 0,07 para o cálculo do débito, em benefício dos responsáveis.

55. Para os documentos maiores que A4, a fiscalização identificou predominância de folhas A3 ou menores, embora o preço de R$ 10,00 fosse aplicado indistintamente. Os desenhos, mapas e plantas correspondiam a aproximadamente 5% do conjunto examinado. Ainda assim, a metodologia preservou o preço contratado para 10% do montante e aplicou ao restante o referencial de R$ 0,14, equivalente ao dobro daquele adotado para A4.

56. Francisco José Adriano sustenta que os parâmetros utilizados na comparação não consideraram as particularidades técnicas, o volume do acervo, a qualidade exigida nem os equipamentos especiais necessários.

57. A apuração considerou conjuntamente preparação e captura e reservou margem para os documentos de maior dimensão. As alegações defensivas não demonstram por que esses critérios seriam inadequados ao acervo examinado nem apresentam elementos concretos que justifiquem a diferença entre os preços pagos e os referenciais utilizados.

58. O dano decorre da contratação por preços superiores aos de mercado e corresponde à diferença entre os valores pagos e os referenciais apurados. José Alex Botelho de Oliva subscreveu as Decisões Direxe 448.2016, de homologação da licitação, e 71.2017, de convalidação da adjudicação. Além disso, manteve o ajuste mesmo após tomar conhecimento dos apontamentos da Auditoria Interna, que, a seu pedido, examinou a contratação e identificou a ausência de fundamentação dos preços. Francisco José Adriano subscreveu as notas técnicas de encaminhamento da contratação e da proposta de adjudicação e, posteriormente, apesar de ter recebido determinação para corrigir as inconsistências, manifestou concordância com a Nota Técnica GEPAS 023/2017, sem que estivesse demonstrado suporte suficiente para os preços contratados (peça 8, págs. 253 e 286-287; peça 12, págs. 25-27). Francisco também autorizou pagamentos de medições mensais que incluíam serviços de digitalização A4 e de documentos maiores que essa referência (peça 53 do TC 003.462/2017-0, págs. 60, 64 e 213; peça 52 do mesmo processo, págs. 10 e 13). A ciência das inconsistências e a atuação posterior de cada agente, nos termos descritos, consideradas suas respectivas atribuições, fundamentam a conclusão pela existência de culpa grave. A empresa MC3 e Mário Jorge Palladino respondem por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

sua participação nos pagamentos com sobrepreço e pelo benefício deles decorrente; já a atuação de Gabriel Nogueira Eufrásio, superintendente jurídico, será examinada a seguir.

59. Em 7/7/2016, Gabriel Eufrásio, então superintendente jurídico, declarou não haver óbice formal ou jurídico à contratação. Posteriormente, em 25/7/2016, devolveu com visto o edital encaminhado à Superintendência Jurídica. Essas manifestações permitiram o prosseguimento da licitação sem apontar a ausência de pesquisas que fundamentassem os preços estimados. Embora houvesse planilha orçamentária, não estavam documentados os elementos que justificavam seus valores, deficiência posteriormente confirmada pela Auditoria Interna.

60. A verificação desse requisito integrava o controle jurídico da contratação, no âmbito do exame e da aprovação das minutas previstos no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. O art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002 exigia que constassem dos autos o orçamento e os elementos técnicos de suporte. O art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 exigia orçamento detalhado com a composição dos custos unitários, enquanto o art. 8º, inciso II, do Anexo I do Decreto 3.555/2000 determinava a consideração dos preços de mercado na elaboração do termo de referência. Não competia a Gabriel Eufrásio realizar a pesquisa ou definir os valores, mas identificar a ausência de suporte documental para o orçamento e exigir a regularização antes de aprovar juridicamente o procedimento.

61. Em outubro de 2016, a Auditoria Interna apontou expressamente a ausência de pesquisa de preços, a falta de fundamentação do orçamento e a insuficiente justificativa dos quantitativos. Ao se manifestar em 3/2/2017, Gabriel Eufrásio já tinha conhecimento dessas deficiências, mas, mesmo assim, sustentou que as falhas eram passíveis de convalidação e não haviam interferido na concorrência nem no resultado do certame. Tratou a ausência de pesquisa de preços como "*hipotética inconsistência*", sanável mediante posterior verificação da compatibilidade do orçamento com o mercado, e opinou pela não revogação, condicionada à realização de correções.

62. A fragilidade desse parecer está na afirmação de que os vícios não afetaram o resultado da licitação, sem elementos suficientes para sustentá-la. A inexistência de fato superveniente que justificasse a revogação por interesse público não dispensava o exame das consequências das ilegalidades apontadas, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/1993. Tampouco permitia concluir pelo atendimento dos pressupostos da convalidação, que exige ausência de lesão ao interesse público e de prejuízo a terceiros, conforme o art. 55 da Lei 9.784/1999. Sem conhecer a fundamentação dos preços, não havia base suficiente para afirmar que a deficiência do orçamento não comprometera a seleção da proposta mais vantajosa.

63. Reconheço que o parecer condicionou o prosseguimento à correção das inconsistências e à posterior submissão às instâncias decisórias. A convalidação da adjudicação pela Diretoria Executiva, em 9/2/2017, antes da comprovação dessas providências, não pode ser atribuída exclusivamente a Gabriel Eufrásio. Sua manifestação, contudo, forneceu fundamento jurídico expressamente invocado naquela decisão para preservar a contratação. A ressalva não desfaz a aprovação inicial nem afasta a deficiência da conclusão de que as irregularidades conhecidas eram sanáveis e não haviam afetado o resultado. O parecer deixou, assim, de conferir aos achados da Auditoria Interna as consequências exigidas pela ausência de suporte para os preços contratados.

64. A sequência posterior confirma que sua participação não se encerrou no parecer de fevereiro. A verificação da compatibilidade dos preços foi documentada pela área gestora após a assinatura do contrato e a convalidação da adjudicação. Após a apresentação dessas informações, acompanhadas de cotações comerciais, Gabriel Eufrásio registrou que essas manifestações noticiavam o "*pleno saneamento das inconsistências apontadas*" e encaminhou o expediente para apreciação da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração. Considero esse ato como elemento de continuidade de sua atuação no procedimento, sem lhe atribuir a elaboração da pesquisa de preços ou presumir, a partir do despacho, falha na avaliação técnica das cotações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

65. O nexo causal com os débitos decorre da aprovação jurídica do procedimento sem que Gabriel Eufrásio apontasse a ausência de suporte documental para os preços de digitalização, conduta objeto da citação. Essa aprovação permitiu o prosseguimento da licitação sem que fosse exigida a regularização desse suporte. Os preços estimados foram posteriormente incorporados ao contrato e deram origem aos pagamentos com sobrepreço pela digitalização de folhas A4 e de documentos com maior dimensão.

66. O parecer de fevereiro de 2017, também referido no voto condutor daquele acórdão, agrava a conduta: mesmo após os alertas da Auditoria Interna, forneceu fundamento para preservar o ajuste ao afirmar, sem demonstração suficiente, que as falhas não haviam afetado o resultado do certame. Sua responsabilidade surge, portanto, de atuação pessoal vinculada aos prejuízos apurados. A inobservância de requisitos jurídicos elementares, reiterada mesmo após os alertas da Auditoria Interna, caracteriza culpa grave, em linha com o Acórdão 2.121/2024-TCU-Plenário, e fundamenta sua responsabilidade solidária por essas parcelas de débito.

67. Rejeito, portanto, as alegações de defesa e mantenho o débito de R$ 2.992.904,70 relativo à digitalização de folhas A4 e o débito de R$ 589.854,79 referente aos documentos maiores que A4, nas datas discriminadas nos demonstrativos dos autos, em solidariedade entre José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Gabriel Nogueira Eufrásio, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino.

VII

68. Em relação à digitalização de folhas em branco, a AudTCE impugnou pagamentos de R$ 496.418,00.

69. A unidade técnica considera o serviço desnecessário pois o termo de referência não exigia a digitalização dessas páginas e os editais utilizados como paradigmas excluíam do faturamento os versos sem informação.

70. Francisco José Adriano sustenta que a captura integral das páginas preservava a integridade, a autenticidade e a fidelidade dos documentos digitais. Acrescenta que a prática não era proibida pela legislação nem pelas orientações técnicas aplicáveis.

71. A deficiência do termo de referência, que não disciplinou com precisão o tratamento das folhas sem impressão, não basta para demonstrar o dano imputado. A glosa pressupunha comprovar que a digitalização dessas páginas representou despesa desnecessária, consideradas as características do acervo e a finalidade de preservação da integridade documental; os elementos apresentados não permitem essa conclusão.

72. A Resolução Conarq 31/2010 admitia a digitalização de páginas sem impressão, especialmente quando contivessem numeração ou outras informações. A Lei 12.682/2012 também exigia a preservação da integridade e da autenticidade do documento digitalizado. Os dois editais adotados como paradigmas pela fiscalização, por sua vez, não demonstram que a exclusão das folhas em branco constituía prática administrativa consolidada.

73. A digitalização foi efetivamente realizada e os elementos da fiscalização não afastam suficientemente a justificativa de preservação da integridade e da fidelidade documental. Não considero, portanto, demonstrado o prejuízo correspondente à parcela impugnada, ficando prejudicado o exame dos demais pressupostos da responsabilidade por esse débito.

74. Essa circunstância é objetiva e aproveita aos corresponsáveis revéis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno. Acolho, portanto, as alegações de Francisco José Adriano e afasto o débito de R$ 496.418,00 também em relação a José Alex Botelho de Oliva e Gabriel Nogueira Eufrásio.

VIII

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

75. Resta examinar os pagamentos pelos serviços realizados no Museu da Companhia Docas.

76. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior afirma que a empresa MC3 indicou formalmente profissional para exercer a função e que os serviços eram mensalmente atestados pelo empregado responsável pelo museu. Eduardo Silva Costa sustenta que o termo de referência não exigia museólogo, acrescentando que não possuía formação especializada e confiou na documentação apresentada pela contratada.

77. Quanto ao ponto, observo que a alegação de Eduardo Silva Costa não encontra respaldo no termo de referência. O item "Pessoal Técnico" prevê expressamente a disponibilização de museólogo para coordenar a reestruturação do Museu do Porto de Santos. Já o profissional indicado pela empresa MC3 possuía apenas certificado de palestra com duração de seis horas e certificado de curso a distância em museologia, no qual registrou duas horas de acesso efetivo (peça 22 do TC 003.462/2017-0, págs. 7-8).

78. A inspeção constatou, ainda, que Eduardo não exercia função relevante no local e que a reestruturação era conduzida por empregado da própria Codesp: o dano corresponde, portanto, à remuneração de serviço especializado sem a disponibilização do profissional exigido.

79. Já Ediberto Tadeu Pedroso Júnior e Eduardo Silva Costa, respectivamente gestor e fiscal do contrato, no exercício continuado dessas funções ao longo da execução, contribuíram para a continuidade dos pagamentos do serviço de museologia ao atestarem medições ou participarem do encaminhamento das despesas sem assegurar que o profissional indicado atendia à qualificação exigida (peça 52 do TC 003.462/2017-0, págs. 2-32; peça 53 do mesmo processo, págs. 213 e 236; peça 8, p. 253; peça 10; peça 14, § 12); a MC3 e Mário Jorge Palladino receberam os valores apesar do descumprimento do requisito contratual.

80. O ateste do empregado responsável pelo museu não supria a comprovação da habilitação do profissional exigido pelo termo de referência. A falta de formação do fiscal em museologia tampouco dispensava essa conferência, pois a verificação documental da qualificação não se confundia com a avaliação técnica dos trabalhos especializados. A confiança nas informações da contratada, por si só, não afasta a responsabilidade pelos pagamentos realizados sem atendimento ao requisito.

81. Deixar de conferir o atendimento desse requisito antes de sucessivos pagamentos caracteriza culpa grave. Rejeito, por isso, as alegações de defesa e mantenho o débito de R$ 408.000,00, nas datas discriminadas nos autos, em solidariedade entre Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino.

IX

82. Examinadas as irregularidades remanescentes, passo à avaliação do elemento subjetivo das condutas. Não acolho, como fundamentos suficientes para afastar a responsabilidade, as alegações de ausência de dolo, de boa-fé objetiva, de atuação subordinada e de limitações institucionais.

83. A responsabilidade perante o TCU é subjetiva e exige a demonstração da conduta, do dano e do nexo causal. Na avaliação da responsabilidade pessoal dos agentes públicos, adoto o entendimento dos Acórdãos 1.460/2025-TCU-Plenário e 3.197/2026-TCU-1ª Câmara, este de minha relatoria, segundo o qual a exigência de dolo ou erro grosseiro prevista no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro também se aplica à imputação de débito. O erro grosseiro corresponde à culpa grave, caracterizada pelo afastamento acentuado do padrão de diligência exigível nas circunstâncias examinadas.

84. As condutas individualizadas neste voto ultrapassam falhas formais ou erros escusáveis já que envolveram a inobservância de exigências elementares de fundamentação dos preços, comprovação das contraprestações e atendimento aos requisitos contratuais, consideradas as atribuições de cada responsável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

85. As deficiências institucionais da Codesp e a ausência de participação de alguns responsáveis no planejamento são consideradas na avaliação de suas condutas e na dosimetria, mas não afastam as verificações elementares exigíveis no âmbito de suas respectivas atribuições. Em relação à execução contratual, cabia ao gestor e ao fiscal exigir comprovação suficiente da execução dos serviços e do atendimento aos requisitos contratuais antes de atestar as despesas ou encaminhar os pagamentos.

86. A alegação de mudança posterior de orientação, fundada no art. 24 da Lindb, também não afasta as irregularidades relativas à comprovação dos serviços e à habilitação do profissional do museu. Nesses pontos, as exigências decorriam do próprio ajuste. A prática institucional de adaptar a execução a deficiências do planejamento, invocada pela defesa, não demonstra orientação que dispensasse a comprovação da contraprestação ou o atendimento aos requisitos contratuais.

87. A avaliação da boa-fé deve considerar as ações de cada um dos agentes. Quanto aos dirigentes que deram continuidade ao ajuste, os alertas da Auditoria Interna e, posteriormente, da Controladoria-Geral da União (CGU), peça 4, §§ 7-8, exigiam providências efetivas para corrigir as deficiências. Em relação ao gestor e ao fiscal, permaneciam exigíveis as verificações de execução e conformidade das prestações. Quanto a Gabriel Eufrásio, considero a ressalva de correção formulada em fevereiro de 2017, sem que esta afaste a gravidade da aprovação inicial nem da conclusão, posteriormente aos alertas da Auditoria Interna, de que os vícios não haviam afetado o resultado da licitação. Pelas razões individualizadas neste voto, não reconheço a boa-fé para os fins do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992.

88. Por essas razões, julgo irregulares as contas dos sete responsáveis, com fundamento no art. 1º, inciso I, e no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992.

X

89. Na fixação das multas, considero os débitos remanescentes e as condutas individualizadas neste voto, ponderando sua gravidade, as atribuições exercidas e as circunstâncias moderadoras identificadas. O afastamento das parcelas relativas à estruturação predial e à digitalização de folhas em branco foi levado em conta nessa avaliação. Ainda assim, a materialidade dos prejuízos e a gravidade das irregularidades remanescentes justificam os valores adiante fixados, que não resultam da aplicação de percentual uniforme sobre o débito.

90. As multas de R$ 30.000,00 aplicadas individualmente a José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano e Gabriel Nogueira Eufrásio pelo Acórdão 560/2021-TCU-Plenário se fundamentaram no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 devido a graves infrações a normas legais e regulamentares. As multas ora impostas, com fundamento no art. 57 da mesma lei, decorrem da condenação em débito e são dimensionadas a partir do dano efetivamente apurado, consideradas a gravidade das condutas e a participação de cada responsável. Embora distintos os fundamentos das penalidades, considero, na dosimetria atual, as multas anteriormente aplicadas, em observância ao art. 22, § 3º, da Lindb. Os valores fixados a seguir já refletem essa ponderação e a avaliação da proporcionalidade do conjunto das sanções pecuniárias.

91. José Alex Botelho de Oliva responde por débitos remanescentes de elevado valor e por diversas irregularidades, circunstâncias que, associadas à posição de presidente da Codesp e à continuidade da contratação apesar dos alertas da Auditoria Interna e da CGU, agravam sua responsabilidade. Sua omissão diante da relevância dos indícios, levadas em conta as atribuições do cargo exercido, caracteriza culpa grave e justifica a multa de R$ 400.000,00.

92. Quanto a Francisco José Adriano, considero o elevado valor dos débitos, o conjunto das falhas apuradas, sua participação nos documentos da contratação, como diretor, e a continuidade do ajuste apesar dos alertas dos órgãos de controle. Embora afastadas as parcelas relativas à estruturação predial e às folhas em branco, as condutas remanescentes revelam culpa grave. Pondero, ainda, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

alegada trajetória funcional sem apenações, que, diante da gravidade das condutas e do valor dos débitos, não justifica redução adicional da sanção. Entendo pertinente fixar a multa em R$ 400.000,00.

93. Quanto a Gabriel Nogueira Eufrásio, considero a materialidade dos débitos de sobrepreço, sua participação na aprovação jurídica do procedimento sem suporte documental para os preços estimados e o parecer posterior aos alertas da Auditoria Interna, que forneceu fundamento para preservar a contratação sem demonstração suficiente de que as falhas não haviam afetado seu resultado. Em sentido moderador, pondero que suas atribuições não abrangiam a elaboração técnica do orçamento nem a fiscalização da execução e que o parecer de fevereiro de 2017 condicionou o prosseguimento à correção das inconsistências. Considerada também a multa anteriormente aplicada pelo Acórdão 560/2021-TCU-Plenário, sou pela aplicação da sanção de R$ 200.000,00, esta prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

94. Em relação a Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, a multiplicidade das irregularidades remanescentes, a materialidade dos pagamentos e o descumprimento dos deveres inerentes à gestão contratual evidenciam culpa grave. Como elementos moderadores, considero que não participou do planejamento original e que sua atuação se restringia aos atos de execução. Sopesado também o afastamento do débito relativo à estruturação predial, considero adequado o valor de R$ 125.000,00 para a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

95. No tocante a Eduardo Silva Costa, a repetição de atestes sem comprovação adequada, a materialidade dos pagamentos e a falta de verificação da habilitação profissional exigida configuram culpa grave. Em sentido moderador, considero que sua atuação se limitava aos atos de fiscalização, que não participou do planejamento e que enfrentava limitações institucionais. A sanção se funda exclusivamente nas irregularidades remanescentes. A alegada ausência de punições em sua trajetória funcional também integra essa avaliação, mas não afasta a necessidade de sanção compatível com a reiteração das falhas e a relevância dos prejuízos. Reputo justificada a sanção em R$ 125.000,00.

96. Relativamente a Mário Jorge Palladino, considero sua atuação pessoal na fraude ao Pregão Presencial 5/2016 e na obtenção indevida de recursos públicos, reconhecida no § 29 do voto condutor do Acórdão 560/2021-TCU-Plenário e que fundamentou a desconsideração da personalidade jurídica da empresa MC3. Esse elemento, associado à sua responsabilidade pelos pagamentos irregulares examinados neste voto, demonstra que a responsabilização decorre de atuação própria, e não apenas da condição de sócio administrador. Tendo em vista a gravidade dessa participação, a multiplicidade das irregularidades e a elevada materialidade dos débitos remanescentes, entendo razoável a multa em R$ 400.000,00.

97. Finalmente, no que concerne à empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda., considero a multiplicidade das irregularidades, a elevada materialidade dos débitos e o benefício econômico direto decorrente dos pagamentos por serviços não comprovados, executados em desconformidade ou remunerados com sobrepreço. Sua condição de principal beneficiária dos valores indevidos justifica sanção superior à aplicada ao sócio administrador, sem prejuízo da solidariedade pelos débitos. Julgo correta a apenação em R$ 750.000,00.

XI

98. Por fim, examino a aplicação da sanção de inidoneidade à MC3 Tecnologia e Logística Ltda. em razão de sua participação na fraude ao Pregão Presencial 5/2016.

99. A participação da empresa na fraude ao certame é evidenciada por um conjunto de elementos expressamente relacionados na proposta de oitiva. Antes da publicação do aviso de licitação, realizou levantamento técnico nas dependências da Codesp e, em 18/7/2016, aumentou seu capital social, viabilizando sua participação no pregão. Soma-se a esses fatos a antecipação do resultado pelo então assessor da presidência, que mencionou Mário Jorge Palladino, sócio administrador da MC3, como futuro contratado, além da baixa competitividade do certame, realizado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

na modalidade presencial sem justificativa, com apenas três licitantes, sendo que uma delas não atendia ao capital mínimo exigido.

100. Esses elementos, examinados em conjunto, demonstram o direcionamento da contratação em favor da MC3 e sua participação na fraude ao certame, em consonância com as conclusões da unidade técnica. Embora regularmente ouvida, a empresa não apresentou manifestação. A conclusão, contudo, decorre do conjunto probatório, e não de presunção fundada na ausência de resposta.

101. A fraude comprometeu a competitividade e a isonomia da licitação. Consideradas a gravidade do direcionamento, a antecipação do resultado, a participação da MC3 e o benefício econômico obtido com a contratação, entendo justificada a declaração de inidoneidade pelo prazo máximo legal de cinco anos. O tempo transcorrido desde 2016, embora considerado na dosimetria, não altera essa conclusão diante da gravidade concreta da fraude e da ausência de prescrição.

102. Essa sanção tem fundamento distinto da multa aplicada à empresa pelas condutas que causaram os prejuízos apurados na execução contratual. A inidoneidade sanciona a fraude, enquanto a multa, cominada pelo art. 57 da Lei 8.443/1992, tem o dano como referência para seu dimensionamento. Considerados esses fundamentos e a gravidade das condutas, entendo proporcional a aplicação conjunta das penalidades.

103. Registro, ainda, que o conteúdo das peças 19, 43-54, 56-80 e 88, especialmente os elementos oriundos de investigação judicial submetidos à restrição de acesso, justifica a manutenção do sigilo das peças 19 e 88 e a reclassificação como sigilosas das peças 43-54 e 56-80, conforme previsto no dispositivo.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de novembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109110.

ACÓRDÃO Nº 3015/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.421/2024-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Ediberto Tadeu Pedroso Júnior (250.260.228-98); Eduardo Silva Costa (025.558.648-57); Francisco José Adriano (077.812.938-19); Gabriel Nogueira Eufrásio (229.465.433-15); José Alex Botelho de Oliva (311.806.807-82); Mário Jorge Palladino (039.630.658-69); MC3 Tecnologia e Logística Ltda. (04.700.632/0001-19).
4. Órgão/Entidade: Autoridade Portuária de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Roberto Delmanto Junior (118848/OAB-SP), Rodrigo de Azevedo Martins (427171/OAB-SP) e outros, representando Ediberto Tadeu Pedroso Junior; Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Eduardo Silva Costa; Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Francisco Jose Adriano.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial originada da conversão de representação destinada a apurar irregularidades no Pregão Presencial 5/2016 e na execução do Contrato DIPRE/93.2016, celebrado entre a então Companhia Docas do Estado de São Paulo e a empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda.,

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. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa e Francisco José Adriano;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Gabriel Nogueira Eufrásio, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, Mário Jorge Palladino e MC3 Tecnologia e Logística Ltda.;

9.3. condená-los, segundo a solidariedade determinada em cada subitem abaixo, ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, com a incidência de atualização monetária e juros de mora calculados a partir das datas correspondentes até a dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor:

9.3.1. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino (pagamentos destacados a título de mobilização de equipamentos, servidor, transporte e segurança, sem demonstração de atividades distintas das obrigações já atribuídas à contratada):

Data da ocorrência	Valor original (R$)
24/4/2017	300.000,00

9.3.2. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino (pagamentos pela aquisição de etiquetas RFID sem comprovação de utilização ou entrega à Companhia Docas do Estado de São Paulo e pela indexação dos processos sem comprovação do serviço na fase de implantação do contrato):

Data da ocorrência	Valor original (R$)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109117.

Data da ocorrência	Valor original (R$)
24/4/2017	120.000,00
24/5/2017	133.000,00
19/6/2017	57.000,00

9.3.3. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino (pagamentos pelos serviços de inventário e de sua validação, sem comprovação de execução):

Data da ocorrência	Valor original (R$)
24/4/2017	50.000,00
24/5/2017	450.000,00

9.3.4. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Gabriel Nogueira Eufrásio, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino (pagamentos com sobrepreço na digitalização de folhas A4):

Data da ocorrência	Valor original (R$)
19/6/2017	88.200,00
20/7/2017	156.964,68
14/8/2017	228.600,00
11/9/2017	232.560,00
9/10/2017	168.435,54
8/11/2017	183.600,00
12/12/2017	167.400,00
8/1/2018	198.000,00
6/2/2018	189.000,00
14/3/2018	147.991,48
5/4/2018	186.329,16
7/5/2018	176.400,00
4/6/2018	178.380,00
5/7/2018	180.900,00
6/8/2018	180.540,00
20/8/2018	180.360,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109117.

Data da ocorrência	Valor original (R$)
24/9/2018	149.243,84

9.3.5. José Alex Botelho de Oliva, Francisco José Adriano, Gabriel Nogueira Eufrásio, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino (pagamentos com sobrepreço na digitalização de documentos maiores que A4):

Data da ocorrência	Valor original (R$)
11/9/2017	43.447,10
9/10/2017	88.287,43
8/11/2017	87.311,29
12/12/2017	53.244,00
8/1/2018	15.964,33
14/3/2018	66.705,86
5/4/2018	9.495,18
7/5/2018	48.807,00
4/6/2018	49.694,40
5/7/2018	42.595,20
6/8/2018	41.707,80
20/8/2018	42.595,20

9.3.6. Ediberto Tadeu Pedroso Júnior, Eduardo Silva Costa, MC3 Tecnologia e Logística Ltda. e Mário Jorge Palladino (pagamentos pela realização de serviços no Museu da Companhia Docas por profissional não habilitado):

Data da ocorrência	Valor original (R$)
20/7/2017	48.000,00
14/8/2017	24.000,00
11/9/2017	24.000,00
9/10/2017	24.000,00
8/11/2017	24.000,00
12/12/2017	24.000,00
8/1/2018	24.000,00
6/2/2018	24.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109117.

Data da ocorrência	Valor original (R$)
14/3/2018	24.000,00
5/4/2018	24.000,00
7/5/2018	24.000,00
4/6/2018	24.000,00
5/7/2018	24.000,00
6/8/2018	24.000,00
20/8/2018	24.000,00
24/9/2018	24.000,00

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contado da data das notificações, para que os responsáveis comprovem perante o Tribunal o recolhimento das quantias indicadas no subitem 9.3 acima, com os devidos encargos legais, aos cofres da Autoridade Portuária de Santos S.A., 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;

9.5. aplicar aos responsáveis abaixo indicados as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno:

Responsável	Valor da multa (R$)
José Alex Botelho de Oliva	400.000,00
Francisco José Adriano	400.000,00
Gabriel Nogueira Eufrásio	200.000,00
Ediberto Tadeu Pedroso Júnior	125.000,00
Eduardo Silva Costa	125.000,00
Mário Jorge Palladino	400.000,00
MC3 Tecnologia e Logística Ltda.	750.000,00

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contado da data das notificações, para que os responsáveis comprovem perante o Tribunal, nos termos dos arts. 59 da Lei 8.443/1992 e 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento das multas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente se pagas após o vencimento, desde a data da prolação deste acórdão até as dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor;

9.7. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa MC3 Tecnologia e Logística Ltda., pelo prazo de 5 (cinco) anos, para participar de licitação na Administração Pública Federal diante de sua participação na fraude perpetrada ao Pregão Presencial 5/2016, promovido pela então Companhia Docas do Estado de São Paulo;

9.8. autorizar, caso requerido, o pagamento das dívidas referidas nos subitens 9.3 e 9.5 acima em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, contado do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81109117.

recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, contado da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais, devendo incidir sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes juros de mora;

9.9. alertar os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.10. autorizar a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações ou não cumprida integralmente a obrigação decorrente do parcelamento, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.11. manter o grau de confidencialidade "sigiloso" das peças 19 e 88 e reclassificar de "público" para "sigiloso" o grau de confidencialidade das peças 43-54 e 56-80;

9.12. remeter à Procuradoria da República em São Paulo cópia deste acórdão, do relatório e do voto que o fundamentam, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis; e

9.13. informar aos responsáveis e à Autoridade Portuária de Santos S.A. os termos desta deliberação.

10. Ata n° 44/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3015-44/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
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 81109117.