

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário

TC 022.752/2007-9 [Apenso: TC 009.255/2007-8]

Natureza: Representação

Órgão: Ministério do Esporte (vinculador)

Responsáveis: Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação do Brasil Ltda. (02.804.955/0001-27); Carlos Arthur Nuzman (007.994.247-49); Corio (05.641.145/0001-95); Jose Pedro Varlotta (668.846.088-20); José Hilário Nunes Medeiros (367.217.270-72); Ricardo Leyser Gonçalves (154.077.518-60).

Interessado: Secex/RJ - 3ª Divisão (00.404.607/0016-02)

Advogados: Leonardo Maciel Machado (OAB/RJ 129.034); Cesar A. Guimarães Pereira (OAB/PR 18.662); André Guskow Cardoso (OAB/PR 27.074);

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO. JOGOS PANAMERICANOS. ADITAMENTO DO CONTRATO PARA MUDANÇA DO SISTEMA DE CREDENCIAMENTO. PROBLEMAS TÉCNICOS E OPERACIONAIS NA UTILIZAÇÃO DO NOVO SISTEMA. INEDITISMO DO EVENTO. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução fls. 349-359, vol. 1, cujas conclusões foram acolhidas de modo uniforme no âmbito da Sefti:

“Trata-se de representação formulada pela Secex-RJ contra o termo aditivo do contrato nº 16/2006 celebrado entre o Ministério do Esporte (ME) e a empresa Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação do Brasil Ltda. O contrato foi aditivado em R\$ 28.246.573,00, quase 25% do valor original, sendo R\$ 26.700.000,00 acrescidos no objeto de implantação de controle de acesso às instalações dos Jogos Pan-americanos com o uso da tecnologia *Radio Frequency Identification* (RFID), e R\$ 1.546.573,00 na realização de serviços de adequação das instalações físicas do Centro de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Este processo trata da implantação de controle por RFID, ao passo que o TC 009.255/2007-8, apensado a esse, refere-se aos serviços de construção do Centro de Inteligência da Abin.

## HISTÓRICO

2. Em 28/8/2007, auditores da Secex-RJ apresentaram representação contra o termo aditivo do contrato nº 16/2006 na parte relativa à implantação do controle por RFID. A representação propunha adoção de medida cautelar suspendendo os pagamentos do contrato e a oitiva dos gestores e da empresa (fls. 1/9).

3. O Exmo. Ministro Marcos Vilaça, relator à época, determinou oitiva do Secretário Executivo para Assessorar o Comitê do XV Jogos Pan-americanos, diligência ao CO-RIO (Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007) e comunicação à empresa Atos Origin da faculdade de apresentar defesa a seus interesses. Quanto à medida cautelar, em virtude de sindicância instaurada pelo ME, que preventivamente suspendeu os pagamentos, o Ministro considerou mitigada a urgência de salvaguardas (fls. 40/41).

4. Realizadas essas comunicações processuais, a Secex-RJ analisou as respostas e propôs a audiência dos gestores do ME, do Ministério da Justiça e do CO-RIO e propôs outras determinações administrativas (fls. 50/81). Levado a julgamento, o Acórdão 692/2008 – TCU – Plenário acolheu as propostas da Secex-RJ (fl. 86). Feitas as audiências, analisou-se as razões de justificativas (fls. 116/154), mas em face da apresentação de novo documento (fls. 156/157), o processo retornou ao auditor designado para reanálise (fl. 158).
5. Tendo em vista o novo documento, a análise do auditor alterou parcialmente as propostas de encaminhamento (fls. 256/262, vol. 1). Em despacho, a Secex-RJ propôs o encaminhamento dos autos à Sefti, para que, entre outras medidas que entendesse pertinente, analisasse a compatibilidade do quantitativo de horas de serviço de desenvolvimento do sistema de segurança, bem como sua adequação ao valor de mercado, e em seguida procedesse ao exame de mérito (fl. 267). Tal proposta foi levada ao Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, que determinou a remessa dos autos à Sefti (fl. 268).
6. Além das audiências dos responsáveis, o Acórdão 692/2008 – TCU – Plenário determinou que o ME apresentasse levantamento integral dos serviços prestados e demonstrasse a compatibilidade dos preços praticados. A análise de compatibilidade de preços foi realizada na instrução anterior (fls. 307/311, vol. 1), que propôs oitiva do ME e da Atos Origin quanto aos indícios de sobrepreço identificados no aluguel de kits, medida acatada pelo Relator (fl. 312, vol. 1). Além disso, o Relator determinou a renovação da audiência de fls. 89/90, v.p., e que a Sefti se manifestasse acerca da desnecessidade de adoção de providências para obtenção de detalhamento dos itens 1 a 5, 10 e 11 o termo aditivo.

#### HISTÓRICO DO TC 009.255/2007-8

7. Surge de acompanhamento do Acórdão 282/2007 – TCU – Plenário, determinado pelo item 9.8. A 6ª Secex realizou diligências ao ME (fl. 1) e em vista das informações obtidas, apresentou representação (fls. 208/214). O Ministro-Relator acolheu as propostas da representação (fl. 216).
8. A 6ª Secex realizou nova diligência ao ME e solicitou apoio da Segedam para cotação de preços (fls. 217/221). Em face das informações obtidas, a 6ª Secex, em nova análise, propôs a citação e audiência dos gestores e a conversão do processo em tomada de contas especial (fls. 262/267).
9. O Ministro-Relator pediu parecer à Secob a respeito das obras de instalações físicas do Centro de Inteligência (fl. 268). A análise da Secob verificou a compatibilidade de preços dessas instalações físicas (fls. 287/291). Emitido o Acórdão 1.314/2008 – TCU – Plenário, o Relator concluiu, em seu voto, que não há débito (fls. 301/303).
10. Esse Acórdão determinou audiência dos gestores sobre a inclusão das obras civis no contrato de serviços de informática. Os gestores apresentaram conjuntamente as mesmas razões de justificativas (fls. 315/324).
11. Análise da 6ª Secex rejeitou as razões de justificativas e propôs a aplicação de multa (fls. 391/397). O Ministro-Relator encaminhou os autos para o Ministério Público junto ao TCU para que este se pronunciasse. O MP propôs apensar o TC 009.255/2007-8 a este processo (022.752/2007-9), para julgamento único, ou caso seja julgado a parte, que seja acatada a defesa dos responsáveis (fls. 399/400). O Ministro-Relator acatou a proposta do MP e determinou o apensamento a este processo (fl. 404).
12. Em 23 de agosto de 2010, o Departamento de Polícia Federal solicitou cópia do relatório de auditoria e do julgamento final relativo ao TC 009.255/2007-8 (fl. 444, vol. 1). Em resposta foi enviado o ofício nº 486/2010-TCU/Sefti, comunicando que o processo está em fase

instrutória e que será proposto ao Relator que encaminhe cópia da deliberação que vier a ser proferida (fl. 443, vol. 1).

#### ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS

**13. Razão de justificativas dos Srs. Ricardo Leyser Gonçalves e José Pedro Varlotta, responsável da SEPAN/ME e fiscal do contrato n.º 16/2006, respectivamente, relativas à contratação da solução de controle de acesso baseada na tecnologia RFID, por R\$ 26.700.000,00, sem a efetiva utilização da tecnologia, que ficou restrita a pouco mais de 1/3 das credenciais ativadas durante os Jogos, sendo que, em mais de 75% das credenciais utilizadas, ocorreram menos de 10 acessos durante todo o período, sem a adoção de medidas corretivas em tempo hábil, comprometendo a segurança dos Jogos e contrariando o disposto na cláusula quinta, I, do 1º termo aditivo àquele contrato;**

14. As razões de justificativas foram apresentadas conjuntamente pelos gestores (fls. 11/26, anexo 6).

15. Esclarecem que inicialmente o objetivo era a contratação de um sistema mais simplificado de controle de acesso, baseado em um holograma e um código de barras. Porém, após a contratação, foi posto em discussão, pelos órgãos responsáveis pela segurança, Senasp e Abin, um sistema que fosse ainda mais seguro (fl. 13, anexo 6).

16. Que dessa discussão, o interesse primário, segurança pública, prevaleceu sobre o interesse secundário, o interesse da Administração em cumprir as bases contratuais (fl. 13, anexo 6).

17. Que as forças de segurança consideraram insuficiente a solução contratada e a Senasp orientou a implantação de etiqueta RFID. Nesse sentido, foi celebrado o termo aditivo ao contrato alterando a tecnologia de controle de acesso, já que seria gestão temerária não acatar as diretrizes supervenientes das forças de segurança (fl. 14, anexo 6).

18. Que os problemas residiam na magnitude do projeto e o ineditismo do evento, e que a decisão adotada apresentou o menor tempo de resposta para a realização tempestiva e segura dos jogos (fl. 17, anexo 6).

19. Que a opção de contratação dos serviços de controle de acesso, tecnicamente, só poderia ser efetivada com a empresa integradora dos inúmeros sistemas, e que, mesmo que fosse tecnicamente independente, não haveria tempo suficiente para processar novo certame licitatório (fl. 17, anexo 6).

20. Que a tecnologia de controle de acesso por RFID é considerada a melhor e mais segura disponível, tanto que foi utilizada nas Olimpíadas de 2008 na China (fl. 18, anexo 6).

21. Com relação aos preços, apresentou o detalhamento elaborado pela contratada, a pedido do ME. Que a contratada realizou, por solicitação do Ministério do Esporte, pesquisa de mercado para a aquisição dos equipamentos pelo menor preço, que resultou na contratação a preços vantajosos e compatíveis com os praticados no mercado. Que o Ministério do Esporte tomou medidas para garantir a lisura desses preços (fl. 19, anexo 6).

22. Que pela jurisprudência do TCU, em empreendimentos de grande porte, a justificativa de preços deve ser realizada pelos custos globais e não por itens. Quanto ao preço global, houve extrema dificuldade em justificá-los, em razão dos serviços serem inéditos, sem preço de referência balizador que a Administração pudesse se apegar (fl. 20, anexo 6).

23. Que, quanto ao efetivo uso da tecnologia RFID, muitas credenciais foram emitidas com atraso, mesmo após o início dos jogos e sem a observação das regras de ativação da tecnologia RFID, e que somente o CO-RIO poderia esclarecer os motivos disso (fl. 22, anexo 6).

24. Salienta que o próprio CO-RIO, quando ciente dos problemas, providenciou o cancelamento de inúmeras credenciais que ocasionaram a impossibilidade de acesso de pessoas às

áreas controladas com RFID. Informa que, entre as credenciais corretamente emitidas, 60.336 de 118.322 não tiveram registro de acesso, por se tratar de credenciamento para profissionais que atuaram no perímetro externo às instalações, e, portanto não acessaram as áreas restritas (fl. 23, anexo 6).

25. Que apesar do atraso na confecção das credenciais e não ativação do *tag* RFID (etiqueta eletrônica), os gestores atuaram, conjuntamente com a contratada, proativamente para sanar esses problemas. Além disso, as instalações foram disponibilizadas com atraso e não dispunham de energia elétrica, o que impossibilitava a instalação e testes dos equipamentos utilizados, mas devido à atuação dos gestores não teria havido impacto nos eventos (fl. 24, anexo 6).

26. Conclui que, por parte do gestor público, não houve qualquer omissão nos problemas nem má-fé nos atos inquinados (fl. 25, anexo 6).

### **Análise**

27. A alteração do escopo na tecnologia empregada no controle de acesso não modifica a natureza finalística do seu propósito, qual seja, controlar o acesso às instalações desportivas do público credenciado. Assim, o aditivo ao contrato não introduziu escopo estranho ao do contrato original, pois algum mecanismo de controle de acesso já era previsto originalmente (fl. 35).

28. O que o aditivo introduziu foi uma mudança nos meios em que o controle de acesso seria exercido. Quanto a essa mudança, é certo que a nova tecnologia empregada apresenta substanciais vantagens sobre a original, que resultam em superioridade em termos de segurança. O contraponto a essa superioridade foi o incremento nos custos originais do sistema de controle de acesso de R\$ 55.595,56, para R\$ 26.700.000,00, que corresponde a quase totalidade do valor aditivado (R\$ 28.246.573,00, fl. 290, anexo 4, vol. 1). O custo desse novo sistema será analisado em tópico próprio.

29. Ademais, ainda que ficasse demonstrada uma irregularidade referente à alteração do objeto da contratação por meio de aditivo, entende-se que a eventual contratação do novo objeto teria de ocorrer sem a realização de certame licitatório devido à premência dos prazos, como veremos adiante (item 32). Dessa forma, tratar-se-ia, no máximo, de falha formal.

30. Com relação aos preços praticados, os gestores apresentaram suas razões de justificativas dentro do escopo dessa audiência, porém essa questão é afeta ao próximo item da audiência (item 37), portanto será analisada no contexto daquela audiência.

31. Do ponto de vista tecnológico, a opção de contratar o novo escopo de controle de acesso com a mesma empresa que executaria o projeto de controle de acesso original foi sensata. Pois, ainda que fosse tecnicamente possível outra empresa executá-lo, dada as interfaces de comunicação do sistema de controle de acesso e do sistema de gestão dos jogos, seria mais oneroso e arriscado gerir dois contratos distintos com duas empresas independentes.

32. Outra condição a ser considerada é a premência dos jogos que iniciariam em menos de quatro meses da decisão dos órgãos responsáveis pela segurança em alterar o sistema de controle, inviabilizando um processo licitatório, uma vez que não sobraria tempo para a execução do objeto contratado. Em vista disso, essa contratação inevitavelmente se enquadraria em uma dispensa de licitação em razão da emergência.

33. Se a licitação acabaria dispensada, portanto sem competição de preços entre licitantes, então mais um motivo para que se executasse esse serviço dentro do contrato já existente para que uma única empresa executasse todo o serviço, uma vez que em ambos os casos o gestor teria o mesmo trabalho de avaliar os preços oferecidos.

34. Quanto ao uso parcial do sistema, constata-se que vários eventos colaboraram para isso. A credencial RFID emitida permitia ao seu portador o acesso às instalações, mas isso nem sempre ocorria. A força de segurança portava essas credenciais, mas permaneciam em sua maior parte no perímetro externo sem adentrar, autoridades de delegações receberam credenciais, mas nem todos

compareceram. Esses são exemplos de situações que justificam porque nem todas as credenciais foram lidas pelo sistema. Outras situações para o uso parcial não foram causadas pelos gestores, como a emissão de credenciais sem as regras de ativação, procedimento que inutilizava a credencial.

### Conclusão

35. É aceitável a justificativa para a aditivação do contrato já existente em detrimento da realização de um novo certame, tanto pela afinidade de escopos quanto pela ausência de prazo para um processo licitatório.

36. Acata-se as justificativas para o uso parcial do sistema de controle de acesso, em razão de situações normais que reduziriam o uso do sistema e de outras situações que não foram causadas por esses gestores.

**37. Razões de justificativas do Sr. Ricardo Leyser Gonçalves, responsável da SEPAN/ME, para a celebração do 1º termo aditivo ao contrato n.º 16/2006, com a inclusão de serviços não previstos originalmente, apenas pouco mais de 2 meses depois da assinatura do instrumento original, sem realizar: a) o devido processo licitatório, tendo em vista tratar-se de novo objeto, incluindo itens com vários fornecedores disponíveis no mercado, tais como locação de equipamentos e compra de etiquetas, para implantação da tecnologia RFID, conforme determinado pelo art. 2º da Lei n.º 8.666/93, contrariando a orientação da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte e assumindo os encargos decorrentes da subcontratação desses serviços; b) a pesquisa de preços unitários dos itens a serem contratados, em observância ao 7º, §2º, II, da Lei n.º 8.666/93.**

38. O gestor registra que o contrato original já previa o desenvolvimento do sistema de controle de acesso, o que impossibilita denominá-lo de novo objeto, pois se tratou de uma atualização tecnológica com vistas a atender ao Comitê de Tecnologia (fls. 1/10, anexo 6).

39. Apresenta doutrina que justifica o aditivo contratual com base na solução tecnológica superior àquela contratada, e jurisprudência do TCU que, em razão da situação excepcional vivenciada pela Administração, mesmo diante irregularidade, não aplicou sanção ao responsável (fls. 4/5, anexo 6).

40. Que, em razão da empresa contratada ter desenvolvido o software de gerenciamento dos jogos, GMS, somente ela poderia integrá-lo ao sistema de controle de acesso, portanto seria impossível a coexistência de ferramentas tecnológicas de outra empresa junto ao GMS (fl. 6, anexo 6).

41. Além disso, não se poderia dissociar os serviços e materiais do sistema de credenciamento, pois implicaria em problemas de logística, treinamento e suprimento (fl. 8, anexo 6).

42. Apresenta jurisprudência do TCU que considera irregularidade formal o aditamento contratual, em caso de situação emergencial não causada pela Administração e passível de dispensa de licitação, como incapaz de gerar sanção ao responsável (fl. 8, anexo 6).

43. Quanto à pesquisa de preços, esclarece que dada a inviabilidade de competição, somente a Atos Origin poderia prestar os serviços, portanto se exigiu dela que efetuasse a pesquisa de mercado e contratasse o fornecedor de menor preço, entre os que atendiam aos requisitos, mas que esta resposta está melhor detalhada nas razões de justificativas do primeiro item da audiência (fl. 9, anexo 6) (itens 21 e 22).

44. O despacho do Relator à fl. 312 determinou que essa audiência fosse renovada, explicitando que a ausência de procedimento licitatório e de pesquisa de preços unitários deram ensejo a pagamentos superfaturados dos itens de locação de kits de credenciamento, kits de controle

de acesso, kits de comunicação sem fio e fornecimento de etiquetas RFID, no valor de R\$ 4.939.776,10.

45. Em resposta a renovação da audiência, o gestor apresentou as seguintes razões de justificativas:

46. Para o item “a” da audiência, o gestor informa que já estava previsto na responsabilidade da empresa o fornecimento do sistema de controle de acesso, conforme características que foram requeridas pelo CO-RIO. Que à época da definição do edital elaborado, não havia indicação do órgão responsável pela segurança pública do evento, o que impediu uma análise mais adequada das exigências de controle de acesso, o que só veio a ocorrer posteriormente no âmbito do Comitê de Tecnologia dos Jogos, integrado pela Agência Brasileira de Inteligência e Secretaria Nacional de Segurança Pública, ensejando a necessidade de celebração do termo aditivo (fls. 13/15, anexo 9).

47. Portanto, o gestor refuta a contratação de “novo objeto” em virtude de celebração do termo aditivo, quando o que houve foi a substituição de uma forma de controle de acesso por outra. Que a credencial do edital baseava-se em holograma e código de barras, itens facilmente falsificáveis, enquanto o termo aditivo previa a implantação de sistema de controle de acesso por meio de rádio frequência, tecnologia mais adequada e de improvável falsificação.

48. Para o item “b” da audiência, o gestor frisa o entendimento, já exposto nos autos, de que a empresa contratada era responsável pelo Sistema de Gerenciamento dos Jogos, GMS, sistema ao qual todos os demais deveriam estar ligados, além do fornecimento de infraestrutura de tecnologia da informação (fls. 15/20, anexo 9).

49. Assim, para possibilitar o perfeito funcionamento e mitigar falhas, aliado ao fato de já existir a previsão do objeto de controle de acesso no contrato originário, a única empresa que poderia realizar o desenvolvimento, implementação e integração do sistema de controle de acesso por RFID era a Atos Origin, por ser ela a empresa que desenvolveu o software GMS e detinha os códigos-fonte. Impossível seria outra empresa prestar esses serviços, e apresenta doutrina e jurisprudência fundamentando a inexigibilidade nesse caso.

50. Que não se poderia dissociar os serviços e materiais, como a locação de equipamentos e o fornecimento de etiquetas de rádio frequência, do sistema de controle de acesso, uma vez que isso implicaria em riscos de falhas. Assim, com o objetivo de cumprir o dispositivo legal que determina a pesquisa de preços unitários, foi exigido que a contratada efetuasse a cotação junto ao mercado fornecedor daqueles equipamentos e materiais e a apresentasse para o ME para validação do menor preço.

51. A decisão de obter cotações por meio da contratada foi pautada pelos riscos que fornecedores incompatíveis poderiam causar à execução e, talvez, aos olhos da lei, não tenha sido a forma mais adequada, entretanto fica patente a ausência de qualquer incidência de dano ao erário em decorrência da medida, já que os preços demonstraram-se compatíveis com aqueles praticados no mercado.

52. Apresenta o Acórdão 460/2003 – TCU – Segunda Câmara, no qual o Ministro-Relator ponderou naquele caso que, apesar de o procedimento não ter sido regular, a situação excepcional vivenciada, a cautela do administrador e a ausência de indícios de inadequação dos preços não justificariam a aplicação de sanção ao responsável.

53. Cita o recente julgamento do TC 018.311/2006-0, que versou sobre a concorrência nº 03/2006 e posterior celebração do contrato nº 16/2006, em que a Primeira Câmara não decidiu desfavoravelmente aos gestores deste contrato e ressalta o voto do Relator quanto as excepcionalidades da realização dos Jogos Pan e Parapanamericanos (Acórdão 4.538/2010 – TCU – Primeira Câmara).

## **Análise**

54. A questão da mudança de objeto por alteração da tecnologia de controle de acesso, que implicasse nova licitação foi analisada no item 27 e seguintes.

55. As justificativas para ausência de pesquisa de preços foram apresentadas tanto na resposta dessa audiência (item 43), quanto na da audiência do item anterior (itens 21 e 22).

56. A pesquisa de mercado para precificação desse novo sistema foi realizada pela Atos Origin, que era a contratada e viria a executar o novo sistema por meio aditivo contratual ao contrato principal, e este procedimento é reprovável, pois existia naturalmente um conflito de interesse entre pesquisar pelo menor preço e aumentar sua lucratividade. O gestor alega que não caberia uma análise por itens da pesquisa apresentada, mas também revela que a análise do preço global ficou prejudicada pelo ineditismo dos serviços.

57. De certo a análise do preço global seria inviável. Primeiro, pela natureza singular do objeto que não encontraria paralelo em outras contratações à época. Segundo, mesmo que houvesse outras contratações, a diferença de escala entre projetos prejudicaria a comparação direta dos preços.

58. Sendo assim, o gestor não deveria ter negligenciado a análise dos itens unitários, afinal era a opção que restava e que de mais concreto tinham para tecer alguma crítica sobre os preços. Se assim o tivesse procedido poderia ter verificado o sobrepreço, conforme a análise de fls. 307/311.

59. Quanto às novas razões de justificativas apresentadas, a análise já concluiu para o item “a” da audiência que era possível aditivação do contrato já existente em detrimento da realização de um novo certame, tanto pela afinidade de escopos quanto pela ausência de prazo para um processo licitatório. Quanto ao item “b”, o gestor alega que apenas a empresa já contratada para executar o gerenciamento dos jogos poderia absorver os serviços de controle de acesso, e que sendo assim, exigiu-se dela a cotação de preços unitários.

60. A questão da execução do controle de acesso pela Atos Origin está superada. O problema reside na delegação à empresa da cotação de preços. A situação irregular é reconhecida pelo próprio gestor e é agravada pela ausência à época de uma análise crítica dos valores, que agora o gestor alega serem compatíveis com os de mercado.

61. Os julgados apresentados, que não aplicaram sanções aos responsáveis, ainda que verificado irregularidades, foram proferidos conforme o caso concreto e não é possível simplesmente por extensão pretender o mesmo tratamento. No caso concreto desse processo, ainda que singular e inédito o evento, não havia justificativa para delegar a cotação de preços, nem tampouco abster-se de examinar esses preços apresentados. Era possível ao gestor ter realizado uma análise dos preços apresentados, pelo menos dos preços de locação dos kits de credenciamento, kit de controle de acesso e kit de comunicação, tanto que a Sefti o fez em outubro de 2007 (fls. 410/411, anexo 2, vol. 1).

### **Conclusão**

62. É aceitável a justificativa para a aditivação do contrato já existente em detrimento da realização de um novo certame, tanto pela afinidade de escopos quanto pela ausência de prazo para um processo licitatório.

63. Foi irregular imputar à contratada a pesquisa de preços do novo sistema e em seguida não criticar pelo menos os preços dos itens individualmente, nem após perceber que a análise do preço global estava prejudicada. Quanto a esse ponto, as razões de justificativas apresentadas devem ser rejeitadas.

**64. Razões de justificativas do Sr. José Hilário Nunes Medeiros, responsável da SENASP/MJ, relativas à não-observação, pela segurança dos Jogos, da premissa de utilização obrigatória dos equipamentos de tecnologia RFID para controle de acesso às instalações, comprometendo a segurança do evento, pela qual a SENASP era responsável, conforme as**

**Atas das reuniões da Comissão de Tecnologia instituída pela Portaria n.º 15, de 8/2/2007, do Ministério do Esporte;**

65. O responsável apresentou relatórios do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública indicando que a Senasp teve que adotar plano de contingência em virtude das constantes falhas e inconsistência do sistema RFID, bem como do processo de credenciamento gerenciado pelo CO-RIO (fls. 1/117, anexo 7).
66. Que a Senasp orientou todos seus esforços no sentido de se utilizar todas as ferramentas disponíveis para melhorar o sistema de segurança pública, mas diante das falhas do sistema RFID foi adotada a contingência (fl. 2, anexo 7).
67. Que o sistema RFID foi efetivamente utilizado pelos agentes de segurança pública em atividade no evento, tanto que foram relacionadas diversas inconsistências de utilização do equipamento, especialmente quanto à demora de leitura, erro de leitura e inconsistências no cadastramento promovido pelo CO-RIO (fl. 2, anexo 7).
68. Que em razão dessas inconsistências, o plano de contingência foi acionado, mantendo-se a utilização da tecnologia RFID em caráter subsidiário, tendo em vista a queda na confiabilidade do sistema. O uso da contingência teria afastado os riscos à segurança dos jogos, o que não ocorreria com a utilização obrigatória da tecnologia RFID em primeiro plano (fl. 2, anexo 7).
69. Que na véspera da abertura dos jogos, o CO-RIO comunicou que enfrentava dificuldades no processo de credenciamento e que estabeleceria um processo de credenciamento provisório até 20/7/2007. Entretanto, a Senasp respondeu que consideraria as credenciais provisórias somente até 17/7/2007, mas a condição de credenciamento não foi reestabelecida pelo CO-RIO, e a Senasp não poderia calcar sua estruturação em um sistema deficitário. Portanto a medida contingencial adotada teria garantido as condições de segurança estabelecidas (fl. 3, anexo 7).
70. Conclui que resta provado que o sistema RFID foi amplamente utilizado pelos agentes de segurança, mas diante das inconsistências a Senasp acionou o plano de contingência com vistas a manter as condições de segurança adequadas (fl. 4, anexo 7).

**Análise**

71. A Senasp apresentou relatórios dos gerentes das instalações esportivas, que integram a Força Nacional de Segurança Pública, contendo relatos do uso do controle de acesso por RFID. Nesses relatórios, verificam-se inúmeros problemas que impediram o sistema de operar conforme o projeto inicial. Os imprevistos apresentados exigiram que os operadores da Força Nacional realizassem verificações visuais para contornar as limitações do sistema, que passou a ser usado subsidiariamente ao plano de contingência utilizado.
72. Além das credenciais com tecnologia RFID, que por deficiência do sistema não puderam ser devidamente controladas eletronicamente, exigindo inspeções visuais, existiram também muitas emissões de credenciais provisórias, que não detinham aquela tecnologia. O controle dessas credenciais se fazia unicamente por inspeções visuais, ou seja, o sistema RFID não poderia ser usado nesses casos.

**Conclusão**

73. Acatam-se as justificativas do Sr. José Hilário Nunes Medeiros. A Senasp, como operadora do sistema, utilizou-o até o limite de sua operacionalidade, haja vista as inúmeras falhas de identificação e inconsistências. O uso exclusivo do sistema por RFID para o controle de acesso, conforme premissa inicial, ficou prejudicado, justificando a atitude da Senasp em adotar um plano de contingência para contornar as limitações verificadas.

74. **Razões de justificativa de Carlos Arthur Nuzman, responsável do CO-RIO, na função de coordenação e acompanhamento da execução das ações dos Jogos, conforme a**



**Carta de Acordo de 14/2/2007, para o atraso na especificação da matriz de privilégios do sistema de credenciamento e pela não-utilização do sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID, contratado pelo Governo Federal por R\$ 26.700.000,00;**

75. Inicialmente esclarece que a atuação do CO-RIO se limitava ao fornecimento de dados técnicos e esportivos e ao acompanhamento dos prazos e das entregas necessárias ao cumprimento das obrigações estipuladas pelas organizações proprietárias dos jogos Pan-americanos e Parapan-americanos (ODEPA e IPC/APC) (fl. 1, anexo 5).

76. Que o CO-RIO não tinha poder decisório quanto às contratações entabuladas pela Administração Pública e seus respectivos aditivos. Quanto ao contrato nº 16/2006, o CO-RIO tinha se limitado a descrever o escopo dos serviços de tecnologia da informação necessários à realização dos jogos, o qual serviu de base para a elaboração pela Administração Pública do projeto básico do processo licitatório que culminou na contratação pelo Governo Federal da Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação do Brasil Ltda (fls. 1/2, anexo 5).

77. Salienta que o escopo original dos serviços não contemplava o sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID, contratado posteriormente e por iniciativa do Governo Federal, bem como exclusivamente operado por este (fl. 2, anexo 5).

78. Que a coordenação da segurança dos jogos coube ao Governo Federal, inicialmente por meio de um Gerente Geral da Área de Segurança dos Jogos e depois pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, Senasp, sendo esses os únicos responsáveis pelo projeto de segurança, sem compartilhar com o CO-RIO o processo decisório (fl. 3, anexo 5).

79. Que o CO-RIO, além de não ter solicitado ou endossado a contratação adicional do indigitado sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID, também não o operou, não podendo, conseqüentemente, responder à indagação do TCU quanto à eventual não utilização do referido sistema (fl. 4, anexo 5).

80. Com relação à matriz de privilégios, apenas as organizações proprietárias dos jogos (Odepa e IPC/APC) poderiam definir os privilégios de acesso. O CO-RIO, com base nos modelos Olímpicos e Paraolímpico, esboçou duas matrizes e as submeteu à Odepa e ao IPC/APC, respectivamente. Essas organizações aprovaram as referidas matrizes em março e maio de 2007, respectivamente (fl. 4, anexo 5).

81. Que o primeiro lote de credenciais foi emitido em 23 de maio de 2007, portanto não houve atraso na definição da matriz de privilégios pelas organizações proprietárias dos jogos, a quem cabia, com exclusividade, o ato de aprová-la, ação esta, aliás, absolutamente independente do CO-RIO (fl. 5, anexo 5).

82. Que a implementação do sistema foi prejudicada pela baixa disponibilidade de pessoal capacitado por parte do integrador contratado pelo Governo Federal. Além disso, parte dos equipamentos fornecidos pelo integrador não funcionaram adequadamente, o que resultou em perda de material e desperdício de tempo (fl. 6, anexo 5).

83. Que a grande quantidade de credenciais canceladas se deve ao procedimento padrão dos eventos esportivos de pré-credenciar todos os atletas e membros de delegações (técnicos, oficiais, preparadores técnicos, etc) para a obtenção do visto de entrada no país. Emitem-se credenciais para todos os possíveis integrantes de delegações, pois a classificação dos atletas que efetivamente vão disputar os jogos acontece pouco antes do início dos jogos. Assim, os atletas e membros de delegações não classificados têm suas credenciais canceladas (fl. 7, anexo 5).

84. Informa que os acessos dedicados ao público credenciado, que eram diferentes do acesso ao público espectador, também foram utilizados por portadores de passes de montagens (passes diários e credenciais provisórias), estando seu controle também sob responsabilidade da Força Nacional de Segurança, mas não sendo necessário o uso das leitoras RFID, uma vez que essas credenciais não continham os *chips* (fl. 8, anexo 5).

85. Reconhece que efetivamente houve demora no processamento das credenciais dos terceirizados, tendo como causa principal o atraso na entrega dos formulários de credenciamento, por parte de terceiros, além de insuficiências e inconsistências de dados que impediam a conclusão do processo e que esses formulários se acumulavam (fl. 8, anexo 5).

86. Que o CO-RIO trabalhou com efetivo de pessoal aquém do planejado, em razão de limitações orçamentárias e atrasos na liberação de recursos financeiros pelos entes concedentes, mas que apesar dessas restrições o CO-RIO cumpriu integralmente suas responsabilidades (fl. 9, anexo 5).

87. Quanto à multa aplicada pela Anatel, comunica que foi obrigado a pagá-la, mesmo sem responder pela irregularidade de um equipamento por cuja contratação não foi responsável, nem tão pouco operou (fl. 9, anexo 5).

88. Conclui que o CO-RIO não teve participação na contratação nem na operação do sistema de controle baseado na tecnologia RFID, porque não lhe cabia a decisão pela contratação nem pela operação, e que a definição da matriz de privilégio não impactou na implementação do sistema de controle baseado na tecnologia RFID (fls. 9/12, anexo 5).

### **Análise**

89. De fato, o escopo original do contrato não previa um sistema de controle de acesso por RFID, mas apenas controle por código de barras. Esse sistema seria operado principalmente pelo Governo Federal, por meio da Força Nacional de Segurança Pública, mas não exclusivamente, pois o CO-RIO era o responsável por operar a Central de Credenciamento que emitia as credenciais. O CO-RIO trabalhou conjuntamente com a Senasp, mas sem ter a responsabilidade direta pela segurança dos jogos (fl. 124, anexo 5).

90. Acatam-se as justificativas pelas excessivas emissões de credenciais provisórias, haja vista que os atrasos na entrega de formulários de terceirizados decorreram também de deficiências na gestão de contratos que não eram de responsabilidade do CO-RIO.

91. Quanto ao não funcionamento dos equipamentos da contratada e ao alegado pelo CO-RIO, a Atos Origin reconhece que houve dificuldades, mas que elas seriam alheias ao seu domínio, pois dependiam da execução entre os envolvidos (fl. 279, vol. 1).

92. Na análise das justificativas apresentadas nesse processo é constante a imputação de responsabilidades de uns aos outros. Ora a responsabilidade é imputada aos gestores, ora à contratada, ora à Senasp e ora ao CO-RIO. No máximo, esses atores, eventualmente, admitem alguma responsabilidade pelos problemas, mas sempre de pequena relevância e supostamente remediada pelo próprio.

93. Nesse contexto, a pobre definição da proposta técnica (fls. 31/57, anexo 2) e das responsabilidades de cada agente, aliada a inexistência do projeto básico, prejudica a avaliação das ações e omissões do CO-RIO com o propósito de individualizar sua eventual responsabilidade nas falhas que resultaram no deficiente controle de acesso às instalações dos jogos.

94. Dessa forma, considerando que certas justificativas procedem (itens 89 e 90) e a dificuldade de apuração de responsabilidades, combinadas com a singularidade do evento e do controle de acesso almejado, enseja-se acatar as demais justificativas do gestor do CO-RIO.

### **Conclusão**

95. Acatam-se as razões de justificativas do CO-RIO relativas ao uso parcial do sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID e das demais deficiências que ocorreram na operacionalização do sistema de controle.

## **ANÁLISE DAS OITIVAS**

96. Oitiva do Ministério do Esporte quanto ao seguinte indício de irregularidade no Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 16/2006: sobrepreço dos itens de locação de kits de credenciamento, kits de controle de acesso, kits de comunicação sem fio e fornecimento de etiquetas RFID no valor de R\$ 4.939.776,10 (quatro milhões, novecentos e trinta e nove mil, setecentos e setenta e seis reais e dez centavos);

97. O ME apresentou por meio do ofício nº 395/2010/SE-ME o memorando nº 415/2010/SNEAR/ME no qual apresenta sua manifestação (fls. 1/12, anexo 9). O ME refutou a análise da Sefti e concluiu não haver sobrepreço. Entretanto, em que pese a discordância quanto aos critérios da Sefti, o ME apresentou, em 09/12/2010, ofício encaminhando acordo de transação com a Atos Origin (fls. 338/341, vol. 1). O acordo prevê a glosa do contrato pelo valor do sobrepreço calculado pela Sefti, mas corrigido pela taxa de câmbio correta.

98. Entretanto, em consideração a manifestação apresentada pelo ME, segue todos os seus argumentos, ainda que desnecessária a análise, em razão do acordo obtido.

99. O ME inicia argumentando que a taxa de câmbio (dólar/real) adotada pela Sefti para cálculo do valor em reais dos equipamentos cotados em dólar (fl. 3, anexo 9). A Sefti adotou a taxa de US\$ 1,00= R\$ 1,8106, vigente em 9/10/2007, porém o ME argumenta que a taxa adotada deveria se referir a cotação da data da apresentação das propostas. Para isso, cita o período de 12/2/2007 a 16/2/2007 como o mais apropriado e que cotação média nesse período foi de US\$ 1,00 = R\$ 2,10074. A adoção dessa taxa média provocaria uma diferença de 16% na base de cálculo resultando nos seguintes preços (fl. 4, anexo 9):

|                                   | Preço (US\$) | Preço (R\$) |
|-----------------------------------|--------------|-------------|
| <b>Kit de Credenciamento</b>      | 3.294,48     | 6.920,85    |
| <b>Kit de Controle de Acesso</b>  | 5.700,20     | 11.974,64   |
| <b>Kit de Comunicação sem fio</b> | 923,99       | 1.941,06    |

100. Os preços da Tabela I seriam FOB (*Free on Board*) para importador. A esses valores ainda se agregariam o valor de frete, seguro, valores aduaneiros e os impostos e lucros (fl. 4, anexo 9):

|                         | <b>Kit Credenciamento</b> | <b>Kit Controle de Acesso</b> | <b>Kit Comunicação sem fio</b> |
|-------------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
|                         | <b>Valor (R\$)</b>        | <b>Valor (R\$)</b>            | <b>Valor (R\$)</b>             |
| <b>Preço</b>            | <b>6.290,85</b>           | <b>11.974,64</b>              | <b>1.941,06</b>                |
| <b>Frete e seguro</b>   | 692,09                    | 1.197,46                      | 194,11                         |
| <b>Valor Aduaneiro</b>  | 7.612,94                  | 13.172,10                     | 2.135,17                       |
| <b>Impostos e Lucro</b> | 7.388,21                  | 12.783,27                     | 2.072,14                       |
| <b>TOTAL</b>            | <b>15.001,14</b>          | <b>25.955,38</b>              | <b>4.207,30</b>                |

101. E que nesses valores deveria incidir a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que à época era vigente (fl. 5, anexo 9):

|                     | <b>Kit Credenciamento</b> | <b>Kit Controle de Acesso</b> | <b>Kit Comunicação sem fio</b> |
|---------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
|                     | <b>Valor (R\$)</b>        | <b>Valor (R\$)</b>            | <b>Valor (R\$)</b>             |
| <b>Preço</b>        | <b>15.001,14</b>          | <b>25.955,38</b>              | <b>4.207,30</b>                |
| <b>CPMF (0,38%)</b> | 57,00                     | 98,63                         | 15,99                          |

|              |                  |                  |                 |
|--------------|------------------|------------------|-----------------|
| <b>TOTAL</b> | <b>15.058,15</b> | <b>26.054,01</b> | <b>4.223,29</b> |
|--------------|------------------|------------------|-----------------|

102. Caso o ME adquirisse os kits por meio do contrato firmado com a contratada (Atos Origin), os preços deveriam contemplar o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) dela, que conforme consta nos autos seria de 23,12%, além de agregado o valor da CPMF (fl. 5, anexo 9):

|                       | <b>Kit Credenciamento</b> | <b>Kit Controle de Acesso</b> | <b>Kit Comunicação sem fio</b> |
|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
|                       | <b>Valor (R\$)</b>        | <b>Valor (R\$)</b>            | <b>Valor (R\$)</b>             |
| <b>Preço</b>          | <b>15.058,15</b>          | <b>26.054,01</b>              | <b>4.223,29</b>                |
| <b>BDI (23,12%)</b>   | 3.481,44                  | 6.023,69                      | 976,42                         |
| <b>Preço de Venda</b> | 18.539,59                 | 32.077,70                     | 5.199,72                       |
| <b>CPMF (0,38%)</b>   | 70,45                     | 121,90                        | 19,76                          |
| <b>TOTAL</b>          | <b>18.610,04</b>          | <b>32.199,59</b>              | <b>5.219,48</b>                |

103. Alega que os auditores não atentaram para a composição de preços detalhada, conforme consta nos autos (fls. 37/38, anexo 6), onde são apresentados os valores dos equipamentos que comporiam o preço dos kits, reproduzidos a seguir (fl. 6, anexo 9):

| <b>Equipamentos Credenciamento</b> | <b>Meses</b> | <b>Preço Unitário (R\$)</b> | <b>Preço Total (R\$)</b> |
|------------------------------------|--------------|-----------------------------|--------------------------|
| Leitor Fixo de Mesa modelo IF5     | 6            | 1.806,50                    | 10.839,00                |
| Cabo de Força                      | 6            | 1,83                        | 10,98                    |
| Antena 7dBi                        | 6            | 271,00                      | 1.626,00                 |
| <b>Total</b>                       |              | <b>2.079,33</b>             | <b>12.475,98</b>         |

| <b>Equipamentos Controle de Acesso</b> | <b>Meses</b> | <b>Preço Unitário (R\$)</b> | <b>Preço Total (R\$)</b> |
|--|--------------|-----------------------------|--------------------------|
| Leitor portátil RFID                   | 6            | 998,00                      | 5.998,00                 |
| Carregador de baterias de 2 posições   | 6            | 173,17                      | 1.039,02                 |
| Fonte para carregador IP4              | 6            | 23,67                       | 142,02                   |
| Cabo de força                          | 6            | 2,75                        | 16,50                    |
| Bateria extra IP4                      | 6            | 50,17                       | 301,02                   |
| Coletor de Dados                       | 6            | 1.626,17                    | 9.757,02                 |
| Bateria backup coletor                 | 6            | 55,17                       | 331,02                   |
| Carregador bateria coletor             | 6            | 158,17                      | 949,02                   |
| Fonte carregador coletor               | 6            | 27,17                       | 163,02                   |
| Cabo de alimentação                    | 6            | 2,75                        | 16,50                    |
| Doca simples                           | 6            | 107,50                      | 645,00                   |
| Carregador doca                        | 6            | 27,25                       | 163,50                   |
| Cabo de força                          | 6            | 1,83                        | 10,98                    |
| <b>Total</b>                           |              | <b>3.253,77</b>             | <b>19.522,62</b>         |

| Equipamentos Comunicação sem fio | Meses | Preço Unitário (R\$) | Preço Total (R\$) |
|----------------------------------|-------|----------------------|-------------------|
| Acess Point                      | 6     | 715,67               | 4.294,02          |
| Antena                           | 6     | 121,50               | 729,00            |
| Cabo de alimentação              | 6     | 1,83                 | 10,98             |
| <b>Total</b>                     |       | <b>839,00</b>        | <b>5.034,00</b>   |

104. Comparando os valores pagos pelos 6 meses de locação com os estimados para aquisição obter-se-ia (fl. 7, anexo 9):

|                                | Locação (R\$) | Aquisição (R\$) | Diferença |
|--------------------------------|---------------|-----------------|-----------|
| <b>Kit Credenciamento</b>      | 12.475,98     | 18.610,04       | -33%      |
| <b>Kit Controle de Acesso</b>  | 19.522,62     | 32.199,59       | -39%      |
| <b>Kit Comunicação sem fio</b> | 5.034,00      | 5.219,48        | -4%       |

105. Mesmo se comparando o preço estimado pelo TCU para aquisição com o preço pago pelo ME para locação, estes valores seriam menores (fl. 7, anexo 9):

|                                | Preço Contratado ME (locação) (R\$) | Preço Estimado TCU (aquisição) (R\$) | Diferença |
|--------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------|
| <b>Kit Credenciamento</b>      | 12.475,98                           | 12.929,29                            | -4%       |
| <b>Kit Controle de Acesso</b>  | 19.522,62                           | 22.370,59                            | -15%      |
| <b>Kit Comunicação sem fio</b> | 5.034,00                            | 3.746,44                             | 26%       |

106. Que o aditivo dispunha que o prestador de serviços manteria disponíveis itens sobressalentes (*backup*). Que esses sobressalentes acresceriam às locações o custo de 58% para os kits de credenciamento e controle de acesso e 60% para o kit de comunicação sem fio (fl. 8, anexo 9).

107. Que, conforme as razões de justificativa apresentadas pela Atos Origin, muitos equipamentos eram importados o que obrigou estoques significativos em razão do longo prazo de fabricação e entrega. Além disso, as importações ocorreram em regime de urgência, acarretando custos extraordinários (fl. 8, anexo 9).

108. Assim, o custo desses sobressalentes deveria ser acrescido ao preço de aquisição, além de um seguro dos bens estimados em 9% (fl. 9, anexo 9):

|                     | Kit Credenciamento | Kit Controle de Acesso | Kit Comunicação sem fio |
|---------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|
|                     | Valor (R\$)        | Valor (R\$)            | Valor (R\$)             |
| Preço               | 18.610,04          | 32.199,59              | 5.219,48                |
| Equipamentos backup | 10.793,82          | 18.675,76              | 3.131,69                |
| Preço de Venda      | 29.403,86          | 50.875,35              | 8.351,17                |
| Seguro              | 2.646,35           | 4.578,78               | 751,61                  |

|       |           |           |          |
|-------|-----------|-----------|----------|
| TOTAL | 32.050,21 | 55.454,13 | 9.102,77 |
|-------|-----------|-----------|----------|

109. Diante desse cenário, o comparativo entre preços de locação e aquisição apresentariam o seguinte resultado (fl. 9, anexo 9):

|                         | Locação (R\$) | Aquisição (R\$) | Diferença |
|-------------------------|---------------|-----------------|-----------|
| Kit Credenciamento      | 12.475,98     | 32.050,21       | -61%      |
| Kit Controle de Acesso  | 19.522,62     | 55.454,13       | -65%      |
| Kit Comunicação sem fio | 5.034,00      | 9.102,77        | -45%      |

110. Considerando os preços de locação contratados, excluindo-se valores referentes a serviços associados e frete, o resultado seria (fl. 10, anexo 9):

|                         | Quantidade | Preço total contratado (R\$) | Preço total estimado (R\$) | Diferença |
|-------------------------|------------|------------------------------|----------------------------|-----------|
| Kit Credenciamento      | 10         | 124.759,80                   | 320.502,11                 |           |
| Kit Controle de Acesso  | 100        | 1.952.262,00                 | 5.545.413,39               |           |
| Kit Comunicação sem fio | 50         | 251.700,00                   | 455.138,66                 |           |
|                         |            | 2.328.721,80                 | 6.321.054,15               | -63%      |

111. Acrescentando os equipamentos sobressalentes e o seguro ao preço contratado (locado), obtém-se (fl. 10, anexo 9):

|                             | Kit Credenciamento | Kit Controle de Acesso | Kit Comunicação sem fio | Total        |
|-----------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|--------------|
|                             | Valor (R\$)        | Valor (R\$)            | Valor (R\$)             |              |
| Preço contratado            | 124.759,80         | 1.952.262,00           | 251.700,00              |              |
| Equipamentos sobressalentes | 72.900,00          | 1.137.000,00           | 151.200,00              |              |
| Seguro                      | 16.599,60          | 182.496,00             | 22.749,00               |              |
| Preço total contratado      | 214.259,40         | 3.271.758,00           | 425.649,00              | 3.911.666,40 |

112. Por fim, comparado o preço total contratado da locação com o preço total estimado para aquisição, verifica-se a seguinte diferença (fl. 11, anexo 9):

| Preço total contratado | Preço total estimado | Diferença |
|------------------------|----------------------|-----------|
| R\$ 3.911.666,40       | R\$ 6.332.815,70     | -38%      |

113. Além da demonstração dessa diferença, haveria que se considerar os custos de armazenamento, logística e administração. Em seguida, cita fragmento da instrução dessa Secretaria em que confirmaria as características ímpares dos equipamentos (fl. 11, anexo 9).

114. Conclui que o objeto da contratação seria de prestação de serviços e seu valor por preço global, que não contemplava a aquisição de bens, e que devem ser consideradas limitações temporais e a singularidade da contratação (fl. 11, anexo 9).

### Análise

115. Em reunião da Sefti com os gestores do ME, em 03/12/2010, a Sefti discordou no geral das justificativas apresentadas, mas reconheceu o argumento da adoção para a taxa de câmbio da

época da proposta (item 99). Este argumento procede, porque a taxa do dólar à época da proposta (fevereiro de 2007) era maior que a adotada quando da realização da pesquisa de preços pela Sefti (outubro de 2007). Sendo assim, o valor estimado aumentaria de 16,02% (2,10074/1,8106), passando à R\$ 2.962.772,46 e conseqüentemente a diferença de preço entre o pago e o estimado reduziria o sobrepreço à R\$ 4.427.427,54.

116. Entretanto, no ofício que encaminha o acordo com a Atos Origin, o ME informa o valor de R\$ 4.062.681,92 para a glosa, já considerando o ajuste da taxa de câmbio (fl. 339, vol. 1). A diferença a menor do valor devido ocorreu de cálculo errôneo realizado. Sendo assim, o ME encaminhou outro ofício, em 16/12/2010, comunicando a correção dos valores anteriores e encaminhando nova concordância da Atos Origin, uma vez que o saldo a pagar à contratada foi reduzido (fls. 342/346, vol. 1).

117. Portanto, o valor correto a pagar seria de R\$ 6.769.222,66, resultado da diferença do saldo original a pagar de R\$ 11.299.900,20, subtraído do sobrepreço dos kits de R\$ 4.427.427,54 e das etiquetas RFID de R\$ 103.250,00 (fls. 347/348, vol. 1).

118. Esse valor das etiquetas RFID a ser descontado refere-se a um sobrepreço identificado, já reconhecido como procedente pelos gestores, e que estava se aguardando o desfecho da análise dos demais itens para que se realizasse a glosa conjuntamente (item 37, fl. 310-v, vol. 1).

119. Sobre esse saldo a pagar (R\$ 6.769.222,66), o ME aplicou correção monetária de 23,54% (IGPM) pelo período dos recursos retidos (1/10/2007 a 31/11/2010), resultando em R\$ 8.362.697,67 a efetivamente serem pagos (fls. 347/348, vol. 1).

120. Dessa forma, considerando que o ME decidiu efetuar a glosa conforme apontado pela Sefti, os argumentos apresentados pelo ME contra a análise da Sefti (itens 99 a 114) perderam o objeto.

### **Conclusão**

121. O ME, com a concordância da Atos Origin, optou por glosar o saldo a pagar pelo valor do sobrepreço apontado pela Sefti. O sobrepreço identificado foi de R\$ 4.530.677,54, e como o saldo retido era de R\$ 11.299.900,20, resultou num valor a pagar de R\$ 6.769.222,66, que corrigido pelo período retido, perfaz o montante de R\$ 8.362.697,67 a efetivamente serem pagos. Sendo assim, sanado o débito apontado, torna-se desnecessária a análise das justificativas apresentadas.

122. Deve-se, no entanto, determinar ao ME que informe ao TCU, no prazo de 30 dias acerca das providências adotadas quanto à efetivação da glosa dos valores e pagamento do saldo no montante de R\$ 8.362.697,67.

**123. Oitiva da Atos Origin quanto ao seguinte indício de irregularidade no Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 16/2006: sobrepreço dos itens de locação de kits de credenciamento, kits de controle de acesso, kits de comunicação sem fio e fornecimento de etiquetas RFID no valor de R\$ 4.939.776,10 (quatro milhões, novecentos e trinta e nove mil, setecentos e setenta e seis reais e dez centavos);**

124. Assim como o ME, a Atos Origin impugnou a análise da Sefti que apontou o sobrepreço. Entretanto, haja vista o acordo realizado entre ambos que permitiu a efetivação da glosa nos valores levantados pela Sefti, eliminando o sobrepreço apontado, resta prejudicada a análise dos argumentos da empresa. Contudo, em consideração aos argumentos inicialmente apresentados pela empresa, segue o relato deles.

125. A Atos Origin inicia reportando-se integralmente às suas manifestações anteriores no âmbito da presente representação. Ressalta que os preços constantes de sua proposta para execução do sistema de controle de acessos com a utilização da tecnologia RFID não são excessivos.

126. Ao contrário, considerando as três premissas principais: a) a complexidade do sistema a ser desenvolvido e as diversas modificações necessárias para adequá-lo ao sistema de

gerenciamento dos jogos (GMS) que já estava praticamente pronto quando da assinatura do termo aditivo contratual; b) os prazos extremamente curtos com os quais a Atos Origin deveria trabalhar no desenvolvimento do referido sistema; c) o ineditismo do evento, envolvendo milhares de participantes e autoridades, bem como a necessidade de se garantir a sua segurança.

127. Que os valores constantes do termo aditivo somente poderiam ser comparados com valores de serviços prestados nas mesmas condições e sujeitos às mesmas circunstâncias de implementação. Que não seria viável que sejam utilizados valores aleatórios, sem se considerar as condições peculiares em que os serviços seriam executados.

128. Cita o Acórdão 554/2005 – TCU – Plenário, no qual consigna que “para caracterização de sobrepreço, qualquer que seja a natureza do empreendimento, é indispensável que haja confiabilidade em todos os dados técnicos e argumentos formadores da convicção e da existência do débito, ou seja, a confiança na metodologia e a certeza do dano ao erário passam a ser elementos fundamentais, na apreciação definitiva”.

129. Que os valores cobrados para o desenvolvimento do sistema e fornecimento dos equipamentos seriam razoáveis e não discrepariam dos valores necessários para executar serviços similares, nas mesmas condições de prazo e de execução.

130. Quanto aos valores estimados pela Sefti, a Atos Origin passa a impugná-los. Em primeiro lugar, alega que a instrução da Sefti não considerou que os equipamentos fornecidos pela Atos Origin foram locados pelo período de seis meses. Considerando-se que se trata de produtos de informática e de tecnologia, esse período de locação deveria ter sido necessariamente considerado quando da comparação dos valores de locação com aqueles necessários à aquisição dos equipamentos.

131. Contudo, a Atos Origin alega que isso não ocorreu e que se tivesse sido realizado, confirmar-se-ia que a locação dos equipamentos pelo referido período de seis meses era evidentemente mais vantajosa sob o ponto de vista econômico do que a sua pura e simples aquisição, e que isso por si só demonstraria a impossibilidade de se adotar os valores da instrução da Sefti.

132. Em segundo lugar, que a instrução da Sefti ignoraria o estoque de equipamentos que teve de ser mantido pela Atos Origin, previsto contratualmente. Que além de repercutir no valor previsto no termo aditivo, isso demonstraria a manifesta vantagem da locação em face da aquisição de tais equipamentos pela Administração.

133. Em terceiro lugar, que não teria sido considerado os custos relativos a toda logística necessária para o armazenamento e entrega dos equipamentos nos locais em que seriam utilizados, que em se tratando de um evento de projeção internacional, relacionam-se intrinsecamente com o fornecimento dos equipamentos.

134. Cita o Acórdão 1.251/2009 – TCU – Plenário (processo para fornecimento de serviços de hotelaria para os Jogos do Pan), no qual há o entendimento de que “os valores de locação e aquisição precisam de ajustes para poderem ser comparados entre si, pois o preço de compra, ao contrário do aluguel, não inclui os custos de mobilização, instalação, operação, manutenção e desmobilização do equipamento. Do mesmo modo, o valor residual do bem ao fim do tempo de uso deve ser subtraído do preço de aquisição para que este possa ser comparado à locação”.

135. Por último, contesta a data de 09/10/2007, adotada pela Sefti, para conversão dos valores de dólares para reais e apresenta as taxas de fevereiro de 2007, mês em que foi formulada a proposta da Atos Origin.

136. Conclui que não há em que se falar dano ao erário e que os valores cobrados para tais fornecimentos foram os necessários para o cumprimento de aditivo contratual, em que a complexidade dos serviços, a tecnologia que deveria ser empregada nos equipamentos e a



multiplicidade de locais de instalação e os prazos extremamente reduzidos representam fatores essenciais para a sua correta execução.

137. Em outro tópico, a Atos Origin cobra o pagamento dos valores previstos no contrato, considerando que não há sobrepreço dos valores e espera que o Ministério do Esporte seja autorizado a realizar o imediato pagamento dos valores em aberto, ou quando muito, da parcela não afetada pelo suposto sobrepreço, haja vista o valor retido ser maior que o valor questionado.

138. Em um último tópico, a Atos Origin cita os entendimentos que o TCU tem tido em alguns julgados, reforçando a peculiaridade e singularidade do evento, os rígidos prazos e condições de segurança. Cita os Acórdãos 7.340/2010 – TCU – 1ª Câmara e 1.250/2009 – TCU – Plenário em que foram acolhidas as justificativas dos gestores e pede que o mesmo entendimento seja aplicado na presente representação.

### **Análise**

139. O método utilizado para se apurar o valor efetivamente a ser pago, considerando a glosa do sobrepreço, foi apresentado nos itens 115 a 119 na análise dos argumentos do ME.

140. A Atos Origin encaminhou ao ME, comunicação em que aceita a glosa pelo valor estipulado pela Sefti, resultando num saldo a pagar de R\$ 8.362.697,67 para encerrar a relação contratual (fls. 343/344, vol. 1).

141. Dessa forma, a transação neutralizou o débito apontado pela Sefti, elidindo a irregularidade.

### **Conclusão**

142. A Atos Origin concordou com a glosa do saldo a receber do ME no valor do sobrepreço apontado pela Sefti. Sendo assim, sanado o débito apontado, torna-se desnecessária a análise das justificativas apresentadas.

### **DETALHAMENTO DOS ITENS 1 a 5, 10 e 11 DO TERMO ADITIVO**

143. No despacho de fl. 312, o Ministro-Relator determinou que a Sefti se manifestasse a respeito da desnecessidade de adoção de providências para obtenção de detalhamento dos itens 1 a 5, 10 e 11 do termo aditivo, uma vez que análise não logrou êxito em verificar a compatibilidade de preços desses itens, haja vista a ausência de detalhamento suficiente (item 39, fl. 310-v, vol. 1).

144. A Sefti entendeu que não cabia mais perseguir o detalhamento dos referidos itens dada as oportunidades existentes no processo para que o Ministério do Esporte apresentasse esse detalhamento, mas que não foram feitas da forma pretendida pelo TCU. Para ilustrar essa situação segue breve histórico dessas oportunidades:

145. Em 11/09/2007, ofício da Secex-RJ encaminha ao Secretário Executivo para Assessorar o Comitê dos XV do Jogos Pan-Americanos de 2007 (fl. 42) o teor do despacho do Relator, determinando sua oitiva na alínea “b” do despacho, que contém em sua alínea “b.3” referência à compatibilidade de preços (fl. 40/41).

146. Em 3/10/2007, tendo em vista as informações insuficientes prestadas em resposta, a Secex-RJ encaminhou outro ofício a mesma autoridade, solicitando informações complementares e ressaltando a necessidade de resposta objetiva para a existência ou não de crítica de compatibilidade dos preços praticados no referido aditivo, prévio à sua celebração, bem como elementos que permitiriam avaliar tecnicamente o preço de mercado de todos os itens que compõem a solução (fl. 45).

147. Não obstante essa segunda comunicação, em 16/10/2007, a Secex-RJ enviou um terceiro ofício solicitando novamente a demonstração de compatibilidade de preços, citando nominalmente os 11 itens que compõem o termo aditivo, tendo em vista a pendência no atendimento a essa exigência (fl. 46).

148. Apesar do retardo na entrega do solicitado, a análise da Secex-RJ das planilhas de compatibilidade de preços finalmente recebidas conclui “que não permitem uma avaliação adequada da compatibilidade com o mercado” (item 74, fl. 78).

149. Por fim, o item 1.2 do Acórdão 692/2008 – TCU – Plenário, de 23/04/2008, determinou ao ME que fizesse um levantamento integral dos serviços, componentes e respectivos quantitativos, incluindo relação nominal de recursos humanos alocados e treinados, documentação dos sistemas desenvolvidos e das consultorias realizadas e os custos envolvidos, demonstrando a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado (fl. 86-v).

150. A análise da Sefi da documentação do ME referente ao demandado pelo item 1.2 desse Acórdão concluiu pela impossibilidade de apuração da compatibilidade de preços, conclusão que a Secex-RJ já tinha expressado em sua instrução: “o objeto do aditivo não foi suficientemente detalhado para fins de avaliação de preços” (item 93, fl. 135).

151. Dessa forma, considerando as oportunidades para que o ME apresentasse uma demonstração de compatibilidade de preços adequada, mas sem sucesso, inclusive quando demandado via Acórdão, a Sefi entendeu que insistir nessa questão seria infrutífera e só prolongaria desnecessariamente o feito.

152. Adicionalmente, informa-se que esses itens tratam de elementos com baixa ou nula possibilidade de verificação. Por exemplo, depois de solicitado o seu detalhamento quanto aos serviços de desenvolvimento do sistema de controle de acesso, têm a informação de que foram planejadas 37.110 horas de serviços técnicos para a realização do objeto (fl. 1.104, anexo 6).

153. Como se sabe, os serviços executados no âmbito desse projeto, dadas as particularidades já mencionadas nesta instrução, não seguiram as melhores técnicas de gestão contratual e não possuem documentação que permita rastreabilidade dos artefatos entregues.

154. Pode-se supor, em virtude dos números envolvidos, que os totais de horas de serviços técnicos apresentados como prestação de contas referem-se a uma conta estimada de forma a atingir o total contratado. O que se sabe, de fato, é que o objeto foi entregue (ainda que não tenha funcionado perfeitamente) e que a documentação referente ao controle da execução contratual é bastante deficiente.

155. Dessa forma, com vistas a evitar que tais falhas se repitam no âmbito dos próximos eventos esportivos de grande magnitude que se avizinham, deve-se propor alerta quanto às seguintes condutas:

155.1 Atraso na definição de matriz de responsabilidade dos envolvidos, tanto de órgãos públicos quanto de agentes privados.

155.2 Matriz de responsabilidade com omissões de responsabilidades ou baixa definição delas, provocando incertezas.

155.3 Mudanças na matriz de responsabilidades ao longo do processo, que provocam alterações em requisitos já definidos.

155.4 Alteração de requisitos do projeto básico após a efetivação da contratação, inviabilizando nova licitação e obrigando a aditativação do contrato existente.

155.5 Delegação à contratada para a elaboração da alteração do projeto básico.

155.6 Delegação à contratada para a pesquisa de preços do objeto do aditivo contratual.

155.7 Omissão na crítica dos preços ofertados do termo aditivo pela contratada.

#### DA GOVERNANÇA DE TI

156. O Acórdão 2.308/2010 – TCU – Plenário, que apresentou os resultados do levantamento de governança de tecnologia da informação (TI) em 265 órgãos e entidades da administração

pública federal, concluiu que 57% das instituições apresentam-se no estágio inicial de governança de TI. O levantamento expôs que apenas 16% das instituições possuem processo de contratação formalizado e processo de gestão de nível de serviço.

157. Considerando que os alertas elencados anteriormente (item 155) são consequência da ausência ou ineficácia de tais processos, cabe recomendação ao ME para que institua ou aperfeiçoe os seus processos de governança de TI, com vistas a evitar a repetição dessas condutas na gestão contratual de outros eventos desportivos, em especial as Olimpíadas de 2016.

#### ANÁLISE DO TC 009.255/2007-8

158. O processo nº 009.255/2007-8 tem por objeto as obras de instalações físicas do Centro de Inteligência dos Jogos pelo valor de R\$ 1.546.573,00. Esses serviços foram prestados dentro do termo aditivo do contrato nº 16/2006 celebrado entre o Ministério do Esporte - ME e a empresa Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação do Brasil Ltda., que conjuntamente com a implantação de controle de acesso por RFID, compôs escopo total do termo aditivo.

159. A proposta técnica e comercial da Atos Origin (fls. 58/133), para essas obras, detalha muito bem todos os serviços com seus quantitativos e preços unitários, inclusive do material empregado com a devida especificação técnica.

160. Esse detalhamento permitiu que a Secob emitisse, a pedido do Ministro-Relator, parecer acerca da compatibilidade do preço. A conclusão da Secob foi que a diferença identificada de R\$ 133.564,42 entre o preço de mercado da obra e o contratado se devia ao acréscimo do BDI em razão da subcontratação realizada (fl. 291).

161. O Acórdão 1.317/2008 – TCU – Plenário afastou o suposto débito e determinou audiência dos gestores quanto à inclusão das obras civis no escopo de um contrato de prestação de serviços de informática (fls. 301/303).

162. Após as audiências, com as devidas razões de justificativas analisadas pela 6ª Secex, o Ministro-Relator encaminhou os autos para o Ministério Público junto ao TCU para que este se pronunciasse. O MP propôs o apensamento desse processo ao de nº 022.752/2007-9, o qual foi deferido pelo Ministro (fl. 404). Além disso, a outra proposta do MP foi para que se acatassem as justificativas dos gestores.

163. Concorde-se com a proposta apresentada, em coerência com as de acatamento das justificativas dos gestores nos itens 35 e 62. O mesmo motivo de ausência de prazo, que levou os gestores a aditivar o contrato, ao invés de realizar uma nova licitação para contratar a implantação do controle de acesso por tecnologia RFID, também afetou a decisão de não se realizar licitação para as obras de instalação física e incluí-las no escopo do aditivo.

164. Além disso, essas obras de instalação guardavam relação com o escopo do contrato principal, pois neste estava prevista a instalação do Centro de Operações Tecnológicas, um ambiente informatizado para controle dos jogos. As obras do aditivo eram para acomodar o Centro de Inteligência dos Jogos, outro ambiente informatizado no qual os agentes de segurança utilizariam sistemas interligados aos sistemas desenvolvidos pela Atos Origin.

#### **Conclusão**

165. Acatam-se as justificativas dos Srs. Ricardo Leyser Gonçalves e José Pedro Varlotta quanto à inclusão das obras civis do Centro de Inteligência dos Jogos no escopo de um contrato de prestação de serviços de informática, por meio de termo aditivo.

#### CONCLUSÃO

166. Acatam-se as justificativas dos Srs. Ricardo Leyser Gonçalves e José Pedro Varlotta para o uso parcial do sistema de controle de acesso, em razão de situações normais que reduziriam o uso do sistema e de outras situações que não foram causadas por esses gestores (item 36).

167. Acatam-se as justificativas do Sr. Ricardo Leyser Gonçalves para a aditivação do contrato já existente em detrimento da realização de um novo certame, tanto pela afinidade de escopos quanto pela ausência de prazo para um processo licitatório (item 62).

168. Foi irregular a conduta do Sr. Ricardo Leyser Gonçalves de imputar à contratada a pesquisa de preços do novo sistema e em seguida não criticar ao menos os preços dos itens individualmente, nem após perceber que a análise do preço global estava prejudicada (item 63).

169. Acatam-se as justificativas do Sr. José Hilário Nunes Medeiros. A Senasp, como operadora do sistema, utilizou-o até o limite de sua operacionalidade, haja vista as inúmeras falhas de identificação e inconsistências. O uso exclusivo do sistema por RFID para o controle de acesso, conforme premissa inicial, ficou prejudicado, justificando a atitude da Senasp em adotar um plano de contingência para contornar as limitações verificadas (item 73).

170. Acatam-se as justificativas do Sr. Carlos Arthur Nuzman relativas ao uso parcial do sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID e das demais deficiências que ocorreram na operacionalização do sistema de controle (item 95).

171. O Ministério do Esporte, com a concordância da Atos Origin, optou por glosar o saldo a pagar pelo valor do sobrepreço apontado pela Sefti. O sobrepreço identificado foi de R\$ 4.530.677,54, e como o saldo retido era de R\$ 11.299.900,20, resultou num valor a pagar de R\$ 6.769.222,66, que corrigido pelo período retido, perfaz o montante de R\$ 8.362.697,67 a efetivamente serem pagos. Sendo assim, foi sanado o sobrepreço, mas cabendo ao ME demonstrar as providências para o cumprimento do acordo (item 121).

172. Acatam-se as justificativas dos Srs. Ricardo Leyser Gonçalves e José Pedro Varlotta quanto à inclusão das obras civis do Centro de Inteligência dos Jogos no escopo de um contrato de prestação de serviços de informática, por meio de termo aditivo, ouvidos em audiência no processo TC 009.255/2007-8 (item 165).

## ENCAMINHAMENTO

173. Portanto, tendo em vista o exposto, propõe-se:

174. Acatar as razões de justificativas dos Srs. Ricardo Leyser Gonçalves e José Pedro Varlotta quanto à contratação da solução de controle de acesso baseada na tecnologia RFID, por R\$ 26.700.000,00, sem a efetiva utilização da tecnologia, que ficou restrita a pouco mais de 1/3 das credenciais ativadas durante os Jogos, sendo que, em mais de 75% das credenciais utilizadas, ocorreram menos de 10 acessos durante todo o período, sem a adoção de medidas corretivas em tempo hábil, comprometendo a segurança dos Jogos e contrariando o disposto na cláusula quinta, I, do 1º termo aditivo àquele contrato;

175. Acatar as razões de justificativas do Sr. Ricardo Leyser Gonçalves quanto à celebração do 1º termo aditivo ao contrato n.º 16/2006, com a inclusão de serviços não previstos originalmente, apenas pouco mais de 2 meses depois da assinatura do instrumento original, sem realizar o devido processo licitatório;

176. Rejeitar as razões de justificativas do Sr. Ricardo Leyser Gonçalves (CPF 154.077.518-60) quanto à não realização da pesquisa de preços unitários dos itens a serem contratados, em observância ao artigo 7º, §2º, II, da Lei n.º 8.666/93 e com base no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 e art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aplicar multa pela delegação à contratada da responsabilidade da pesquisa de preços do novo sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID e em seguida não criticar pelo menos os preços dos itens individualmente, nem após perceber que a análise do preço global estava prejudicada;

177. Acatar as razões de justificativas do Sr. José Hilário Nunes Medeiros quanto à não-observação, pela segurança dos Jogos, da premissa de utilização obrigatória dos equipamentos de tecnologia RFID para controle de acesso às instalações;
178. Acatar as razões de justificativas do Sr. Carlos Arthur Nuzman quanto ao atraso na especificação da matriz de privilégios do sistema de credenciamento e pela não-utilização dos sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID;
179. Acatar as razões de justificativas dos Srs. Ricardo Leyser Gonçalves e José Pedro Varlotta quanto à inclusão das obras civis do Centro de Inteligência dos Jogos no escopo de um contrato de prestação de serviços de informática, por meio de termo aditivo, ouvidos em audiência no processo nº 009.255/2007-8;
180. Determinar ao Ministério do Esporte que informe ao TCU, no prazo de 30 dias, acerca das providências adotadas quanto à efetivação da glosa dos valores e pagamento do saldo no montante de R\$ 8.362.697,67.
181. Encaminhar ao Departamento de Polícia Federal cópia dessa instrução e da deliberação que vier a ser proferida em atendimento a solicitação realizada (TC 009.255/2007-8, fl. 444, vol. 1);
182. Alertar o Ministério do Esporte para que na gestão de futuros eventos desportivos previna a ocorrência das seguintes condutas:
- 182.1 Atraso na definição de matriz de responsabilidade dos envolvidos, tanto de órgãos públicos quanto de agentes privados;
  - 182.2 Matriz de responsabilidade com omissões de responsabilidades ou baixa definição delas, provocando incertezas;
  - 182.3 Mudanças na matriz de responsabilidades ao longo do processo, que provocam alterações em requisitos já definidos;
  - 182.4 Alteração de requisitos do projeto básico após a efetivação da contratação, inviabilizando nova licitação e obrigando a aditativação do contrato existente;
  - 182.5 Delegação à contratada para a elaboração da alteração do projeto básico;
  - 182.6 Delegação à contratada para a pesquisa de preços do objeto do aditivo contratual;
  - 182.7 Omissão na crítica dos preços ofertados do termo aditivo pela contratada;
183. Recomendar ao Ministério do Esporte para que institua ou aperfeiçoe os seus processos de governança de TI, com vistas a evitar a repetição dessas condutas na gestão contratual de outros eventos desportivos, em especial as Olimpíadas de 2016.”

#### VOTO

Trata-se de Representação, formulada por equipe de fiscalização da Secex/RJ, sobre possíveis irregularidades no 1º termo aditivo ao contrato ME n.º 16/2006, celebrado entre o Ministério do Esporte e a empresa Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação do Brasil Ltda., vencedora da Concorrência 3/2006, que tinha por objeto a *“contratação de serviços especializados para execução de serviços de integração de Tecnologia da Informação, Resultados e Jogos Pan-Americanos Rio 2007”*.

O contrato n.º 016/2006 foi assinado em 29/9/2006, no valor de R\$ 112.998.002,00, e o aditivo, em 27/3/2007, faltando pouco mais de 3 meses para a abertura oficial dos jogos – em 13/7/2007, no valor de R\$ 28.246.573,00, correspondendo a 25% do contrato original.

O aditivo teve como objetivo a execução de 2 itens distintos: sistema de controle de acesso com identificação por radiofrequência (Radio Frequency Identification – RFID) e obras civis para adequação das instalações físicas do centro de inteligência dos jogos, com custos de R\$ 26.700.000,00

e R\$ 1.546.573,00, respectivamente. O segundo componente constitui objeto do TC 009.255/2007-8, apensado a este processo.

Nesta fase processual, examinam-se as justificativas apresentadas pelos gestores para as ocorrências a seguir sintetizadas:

a) contratação de solução de controle de acesso baseada na tecnologia RFID, por R\$ 26.700.000,00, que teve utilização restrita nos Jogos;

b) celebração de 1º termo aditivo ao contrato n.º 16/2006, apenas dois meses após a assinatura do instrumento original, com a inclusão de serviços não previstos originalmente, em vez de promover processo licitatório e sem realizar pesquisa de preços unitários dos itens contratados;

c) não observação, pela segurança dos Jogos, da premissa de utilização obrigatória dos equipamentos de tecnologia RFID para controle de acesso às instalações, o que teria comprometido a segurança do evento;

d) atraso na especificação da matriz de privilégios do sistema de credenciamento e não utilização do sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID;

e) sobrepreço dos itens de locação de kits de credenciamento, kits de controle de acesso, kits de comunicação sem fio e fornecimento de etiquetas RFID no valor de R\$ 4.939.776,10; e

f) inclusão de obras civis em contrato de prestação de serviços de informática, em vez de realizar licitação (TC 009.255/2007-8).

Antes de tomar posição em relação às ocorrências acima, considero pertinente apresentar uma síntese dos fatos que servem de pano de fundo para as questões tratadas nos autos.

Em 18 de julho de 2003, o Presidente da República instituiu, através de Decreto, o Comitê de Gestão das Ações Governamentais nos XV Jogos Pan-Americanos de 2007 – Comitê PAN2007, que englobava 12 Ministros de Estado.

A principal missão desse Comitê era o gerenciamento e a avaliação do plano estratégico de ações governamentais, visando ao estrito cumprimento do Acordo de Responsabilidades e Obrigações para a Organização dos XV Jogos Pan-Americanos de 2007, assinado entre a Organização Desportiva Pan-Americana - Odepa, o Comitê Olímpico Brasileiro - COB e a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Ante a dificuldade de interação entre os participantes do Comitê de Gestão, em março de 2005 foi criado, por meio da Portaria 26, o Comitê Operacional de Gestão das Ações Governamentais nos XV Jogos Pan-Americanos de 2007 - PAN2007, com o objetivo de implementar as deliberações exaradas pelo Comitê de Gestão.

Posteriormente, a participação de órgãos federais foi ampliada. Passaram a integrar o projeto 16 ministérios. Dentre os órgãos federais que passaram a ter envolvimento nos Jogos destacam-se a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e a Força Nacional de Segurança – FNSP.

Também tiveram importante participação na organização do evento o Ministério do Esporte, o Ministério das Comunicações, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Comitê Organizador – CO-Rio.

Em março de 2006, em meio a notícias veiculadas pela imprensa de ameaças de atentados aos Jogos por grupos criminosos, medida provisória atribuiu ao Senasp a coordenação das ações de segurança do Pan 2007, inclusive com a utilização da Força Nacional de Segurança.

Em maio de 2006, foi concluído projeto básico para contratação do integrador de tecnologia dos Jogos. Em junho, foi publicado o respectivo edital e, em setembro, foi firmado contrato com a licitante vencedora, a Atos Origin.

Ocorre que, com o implemento das atividades, verificou-se a necessidade de estruturar uma comissão para coordenar as etapas do projeto no âmbito da tecnologia, de sorte a garantir a integração das demandas dos diversos órgãos, a otimização dos recursos e o cumprimento dos prazos.

Assim, em novembro de 2006, tiveram início os trabalhos do Comitê de Tecnologia dos Jogos – Cotec, instituído formalmente três meses depois, por intermédio da Portaria n.º 15, de 8/2/2007, do Exmo. Sr. Ministro do Esporte.

A criação da Comissão, entretanto, não impediu a ocorrência de problemas relacionados à área de tecnologia.

Desde o início do acompanhamento das ações na área de tecnologia pelo TCU, em fevereiro de 2007, era evidente a fragilidade da coordenação das atividades dos Jogos como um todo, cujo sintoma mais preocupante eram os atrasos das obras das instalações esportivas, com inevitáveis implicações na implantação da infra-estrutura de tecnologia.

O relatório de fiscalização referente ao primeiro trimestre de 2007, apreciado por este Tribunal mediante o Acórdão 876/2007-Plenário (TC 005.437/2007-2), publicado no DOU de 18/5/2007, atestou:

“21. Durante as visitas (até a primeira semana de abril), foi possível constatar que realmente não existe esse planejamento preliminar, ou, na melhor das hipóteses, os agentes envolvidos, no caso, os executores ou fiscais das obras, não têm conhecimento dele (...).”

Especificamente na área de tecnologia, em que foi celebrado o aludido contrato ME n.º 016/2006, era nítida a falta de definição das atribuições dos envolvidos no evento. A equipe de auditoria relatou conflito de competências envolvendo a Secretaria Executiva do Pan 2007 – Sepan/ME e o CO-Rio:

“51. Nesse mesmo evento, o CO-RIO também mencionou inadequações dos sistemas entregues, como o de credenciamento, que precisaria de ajustes, o que indica falha no processo de especificação ou de aceite, ambos contando com a participação daquele Comitê.

(...)

55. Foram constatados também problemas de comunicação envolvendo a Sepan e o CO-RIO nesta área.

56. Como já mencionado no relatório do mês de fevereiro, a impressão causada durante o acompanhamento é que estaria havendo pouca participação do CO-RIO, sobretudo no processo de aceitação dos sistemas desenvolvidos pela Atos Origin, o que poderia ter sido sanado a partir de entrevistas com os usuários finais dos sistemas.

57. Entretanto, quando a Equipe tentou agendar reunião com representantes dos usuários de tecnologia do CO-RIO, a primeira resposta foi que o contato deveria ser feito com o Governo Federal, responsável pela área. Após alguma insistência, a reunião foi agendada.

58. Este, porém, informou que as questões relativas à aceitação dos sistemas do contrato com a Atos Origin deveriam ser encaminhadas ao responsável indicado no organograma do CO-RIO pelos ‘Resultados e Integração dos Jogos’.”

Com base nas informações relatadas, o mencionado Acórdão 876/2007-Plenário dirigiu à Sepan/ME as seguintes determinações:

“9.1.7. adote as medidas necessárias ao exercício de suas atribuições como interlocutora entre o executivo federal e o Comitê Organizador dos Jogos (CO-RIO) e as demais esferas de governo envolvidas na organização do evento, como o Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura do Rio de Janeiro, de forma a promover a consolidação dos cronogramas físicos das diversas instalações esportivas, não esportivas, e da Vila Pan-americana, e permitir a compatibilização de datas entre atividades de contratos distintos que tenham interdependência, a exemplo da tecnologia, segurança e overlays;

(...)

9.1.11. adote, de imediato, medidas para agilizar o processo decisório, em especial na área de tecnologia, possibilitando a tempestiva implementação das ações necessárias à realização dos Jogos e a identificação correta dos responsáveis pelas falhas que venham a ocorrer, com utilização eficiente dos recursos públicos;

(...)

9.6. alertar à Sepan/ME que é necessária a compatibilização dos cronogramas, de modo a evitar atrasos na instalação dos equipamentos ou na realização dos serviços técnicos, que possam comprometer a integridade de solução nas áreas de tecnologia, segurança e instalações temporárias (overlays);”

Também houve determinação específica ao CO-Rio:

“9.4.1. encaminhe, em 5 (cinco) dias, a este Tribunal a) relatório com justificativas a respeito dos atrasos nos projetos da área de tecnologia, mencionando os fatos ocorridos e os respectivos responsáveis, a situação atual das pendências e o impacto que podem causar à realização dos Jogos, bem como as providências adotadas pelo Comitê para saná-las e a data-limite para sua solução; b) cronograma de execução atualizado da implantação do sistema de credenciamento, informando os responsáveis em cada fase/etapa.”

Em complemento, reconhecendo a dificuldade decorrente da falta de sincronia entre as diversas atividades e seus possíveis impactos na área de segurança, esta Corte alertou os atores envolvidos:

“9.7. alertar à Senasp/MJ, Sepan/ME, Abin/PR e CO-RIO quanto aos exíguos prazos ainda disponíveis para realização de convênios, licitações e aquisições, que não permitem a postergação das ações necessárias, sob o risco de comprometimento do conjunto de medidas destinadas à segurança dos Jogos, item imprescindível à realização do evento de maneira efetiva e sem máculas à imagem da cidade e do país, ou conseqüências ainda mais severas, no plano das relações internacionais e da necessária salvaguarda da população local.”

O conflito detectado entre os setores governamentais e o CO-RIO ficou explícito em 18/4/2007, na reunião da Comissão de Tecnologia - Cotec, como se vê no relatório de fiscalização:

“76. A constatação do Cotec é que o planejamento do Pan foi ‘errado ou inexistente’, com dificuldades de operacionalização das ações porque o ‘modelo é fragmentado, não há um gestor’. A Sepan alega assumir, algumas vezes, funções do CO-RIO, para que os cronogramas sejam cumpridos, havendo temor, entretanto, que improvisações de última hora exponham a organização a vexames ou comprometam a qualidade dos serviços. A Abin reclamou: ‘Não queremos ser co-responsáveis de irresponsabilidade’, havendo reclamação enérgica também por parte do Ministério das Comunicações, que alega não ter sido consultado sobre a condução dos projetos e alterações, ao que o CO-RIO responde exigindo ‘comunicado oficial’ para agir, por ofício, e não pelo e-mail, como vem sendo feito. Nesta última semana de abril, discute-se ainda quantos eventos-teste serão realizados e se o Parapan deve ou não permanecer fora do escopo da rede de contribuição, o que evidencia planejamento tardio (...).”

Aproximando-se a data de início dos Jogos, causavam preocupação os gastos adicionais, uma vez que o evento, embora privado, foi essencialmente custeado por recursos provenientes da União, do Estado e do Município do Rio de Janeiro, cabendo à primeira a maior parcela, contrariamente às propostas iniciais, que previam maior participação do setor privado.

“81. A deficiência de planejamento vem sendo utilizada como justificativa para inclusão ou alteração de numerosas demandas, cada vez mais emergenciais e, portanto, com menos tempo para análise (...).”

Portanto, o quadro era de deficiência de coordenação das atividades e atrasos na entrega da infra-estrutura necessária à implantação dos serviços de tecnologia.

Não obstante o quadro descrito, em dezembro de 2006, a pouco mais de seis meses da abertura dos jogos, a Comissão de Tecnologia, em decisão unânime, deliberou a profunda alteração



do sistema de controle de acesso às instalações, para que fosse utilizada nas credenciais, em substituição à tecnologia de código de barras prevista no contrato ME n.º 016/2006, etiqueta de rádio frequência (RFID), contendo informações criptografadas do portador.

Nos três meses seguintes, foi elaborado o projeto básico referente à alteração e, em março de 2007, foi firmado o contrato aditivo para implementação da tecnologia RFID.

Apesar de seu elevado custo, o sistema de acesso baseado na tecnologia RFID não atingiu o nível de segurança pretendido, principalmente nos primeiros dias do evento, em que se verificou controle de acesso mediante a simples inspeção visual de crachás.

Entretanto, a não utilização exclusiva do dispendioso sistema contratado não pode ser imputada aos responsáveis arrolados nestes autos.

O funcionamento do novo sistema foi comprometido, essencialmente, pela exiguidade de tempo para sua implantação, teste e operação.

O sistema de credenciamento e acesso às instalações físicas dos Jogos por código de barras foi definido e contratado antes da indicação do órgão responsável pela segurança pública do evento, impossibilitando, assim, uma análise adequada, à época do contrato original, das exigências de controle de acesso às instalações.

A decisão de utilizar um sistema de controle de acesso baseado na tecnologia RFID foi tomada a partir da intervenção da Senasp, Abin e PF, que não integravam originalmente o Comitê de Gestão. Ao serem incluídos no projeto, concluíram pela necessidade de adotar requisitos mais rígidos de segurança para as áreas de acesso restrito, de sorte a reduzir riscos de falsificação, roubo e clonagem de credenciais de acesso.

Também há que se levar em conta a relutância de alguns dos envolvidos na organização dos Jogos em cumprir compromissos assumidos anteriormente, o que levou o Governo Federal a intervir. A assunção dos compromissos pela União se deu com a perda de tempo precioso.

Em alguns casos, o atraso agravou-se em razão de paralisações determinadas pela Administração ou por falta de orçamento.

Com isso, houve atraso na definição dos pontos e entrega dos respectivos locais de instalação, na disponibilização de energia estabilizada e na conclusão da infra-estrutura necessária à instalação.

Também foram liberadas tardiamente as tropas da Força Nacional de Segurança, prejudicando o treinamento das pessoas que iriam operar o sistema.

Além disso, houve atraso na emissão de credenciais pelo CO-Rio.

Fazia parte do escopo do contrato n.º 016/2006 o Sistema de Gerenciamento de Jogos – GMS, principal solução tecnológica dos jogos Pan-Americanos, responsável por controlar desde o estoque de uniformes até os resultados obtidos pelos atletas. Um dos núcleos desse sistema é justamente o controle do credenciamento, para o qual foram armazenados dados de indivíduos e veículos e definidos privilégios de acesso.

O sistema de controle de acesso por RFID representa uma aplicação adicional do sistema GMS, cujo funcionamento exigia que fosse integrado aos subsistemas já existentes.

No intuito de evitar que materiais incompatíveis pudessem comprometer o funcionamento dos subsistemas que compunham o GMS, os gestores optaram por contratar um sistema completo de controle de acesso, incluindo o fornecimento de materiais.

Como a Atos Origin havia desenvolvido o GMS e detinha os códigos-fonte, a celebração de um termo aditivo com a referida empresa impunha-se como solução mais viável para o desenvolvimento, implementação e integração do sistema de controle de acesso por RFID, principalmente em se levando em conta a proximidade dos Jogos.

Com a participação da Abin, ficou evidente a necessidade de se constituir um Centro de Inteligência dos Jogos, similar ao Centro de Operações de Tecnologia, objeto do contrato ME n.º 016/2006. Assim, ante a exiguidade dos prazos e a necessidade de integração de módulo específico aos sistemas em implantação e aos já implantados, compreensível a inclusão das obras de adequação das instalações físicas do Centro de Inteligência dos Jogos no escopo do contrato ME n.º 016/2006, por meio de aditivo.

Tanto no caso do sistema de acesso, quanto no do Centro de Inteligência, é preciso levar em conta a premência dos jogos, que se iniciariam a menos de quatro meses da decisão de alterar o sistema de controle, inviabilizando a realização de processo licitatório.

Do valor do aditivo firmado com a Atos Origin, grande parte referia-se a serviços cujos valores eram compatíveis com o contrato original. Os únicos itens que, ao menos em tese, necessitavam de pesquisa de preços eram as etiquetas RFID e a locação de kits de credenciamento, controle de acesso e comunicações sem fio, que correspondiam a 5% e 14% do aditivo, respectivamente.

Os equipamentos que compunham esses kits eram inéditos no Brasil, de forma que não possuíam mercado tradicional para sua locação.

Além disso, o sistema ao qual se aplicariam os kits ainda seria desenvolvido, de sorte que nem mesmo a contratada tinha as precisas especificações dos equipamentos.

Ante a ausência de detalhamento para análise da compatibilidade dos preços, a Secretaria Executiva do PAN 2007 – Sepan solicitou que a própria Atos Origin realizasse a pesquisa.

Em atendimento, a contratada apresentou três propostas (fls. 116-145 do anexo 1). Ao examiná-las, o Ministério do Esporte entendeu que, à época, dos 11 itens que compunham o preço global, apenas o que se refere às etiquetas RFID tinha condições de ser detalhado e ter seus preços unitários comparados com os de mercado (fls. 263-277, vol. 1 do anexo 2).

Não se pode desconsiderar que muitas foram as dificuldades e desafios enfrentados pelos gestores em face do ineditismo dos Jogos Pan-americanos e da anormalidade de suas demandas. Mais que um simples complicador para a organização do evento, o ineditismo configura fator que, somado às demais razões deste Voto, motiva o acolhimento das justificativas dos gestores.

Assim, apesar de o procedimento adotado pela Sepan não ter sido regular, as circunstâncias que o cercaram reduzem a gravidade do fato, destacando-se, entre elas, o ineditismo da solução contratada, a dificuldade de obter preços que pudessem servir de parâmetro, a premência da contratação, a cautela do gestor em requerer e examinar a pesquisa de preço da contratada, a negociação com a contratada para a glosa do débito apurado pela Sefti e a ausência de indícios de má-fé.

Por essas razões, em consonância com a unidade instrutiva, acolho as justificativas dos gestores referentes aos itens “a”, “c”, “d”, “e” e “f” e incorporo às minhas razões de decidir os itens 27 a 36 e 71 a 165 da instrução transcrita no Relatório. Acato também as relativas ao item “b”.

De qualquer sorte, é importante que as dificuldades enfrentadas pela Administração nos Jogos Pan-americanos sirvam de lição para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016. Nesse sentido, cumpre destacar que os embaraços mencionados nestes autos poderiam ter sido mitigados não fosse o atraso na definição das atribuições dos órgãos participantes e a deficiência de coordenação, referidos neste Voto.

Acolho também os encaminhamentos propostos pela Sefti nos itens 180, 181 e 183 da instrução transcrita no Relatório.

Por considerar mais apropriadas à prevenção de ocorrências semelhantes às relatadas, acolho como determinações os alertas sugeridos pela unidade instrutiva no item 182, subitens 1, 2, 5 e 6, com as alterações de forma pertinentes.

Deixo de formular determinações correspondentes aos subitens 3 e 4 do item 182, por inexistir impedimento legal para que, após a contratação, sejam promovidas mudanças na matriz de responsabilidades e nos requisitos do projeto básico.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza,  
em 6 de abril de 2011.

## WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

### ACÓRDÃO Nº 849/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.752/2007-9.
- 1.1. Apenso: 009.255/2007-8
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Secex/RJ - 3ª Divisão (00.404.607/0016-02).
  - 3.2. Responsáveis: Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação do Brasil Ltda (02.804.955/0001-27); Carlos Arthur Nuzman (007.994.247-49); Jose Pedro Varlotta (668.846.088-20); José Hilário Nunes Medeiros (367.217.270-72); Ricardo Leyser Gonçalves (154.077.518-60).
4. Órgão: Ministério do Esporte (vinculador).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade: Secex/RJ, Sefti, Secob e 6ª Secex.
8. Advogados: Leonardo Maciel Machado (OAB/RJ 129.034); Cesar A. Guimarães Pereira (OAB/PR 18.662); André Guskow Cardoso (OAB/PR 27.074).

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação formulada por equipe fiscalização da Secex/RJ, tendo em vista a celebração do 1º termo aditivo ao contrato ME nº 016/2006, celebrado entre o Ministério do Esporte e a empresa Atos Origin Serviços de Tecnologia da Informação do Brasil Ltda.,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 43, I, da Lei n. 8.443/1992 e no art. 237, V, 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU em:

- 9.1. conhecer da representação para considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis;
- 9.3. determinar ao Ministério do Esporte que:
  - 9.3.1. informe ao TCU, no prazo de 30 dias, as providências adotadas quanto à efetivação da glosa do sobre-preço apurado neste TC 022.752/2007-9, no montante de R\$ 4.530.677,54;
  - 9.3.2. defina tempestivamente a matriz de responsabilidade dos envolvidos, tanto de órgãos

públicos quanto de agentes privados;

9.3.3. formule matriz de responsabilidade com indicação precisa das responsabilidades de cada órgão/agente envolvido;

9.3.4. abstenha-se de delegar à contratada a elaboração da alteração do projeto básico, tendo em vista o disposto no art. 9º, I, da Lei 8.666/93;

9.3.5. abstenha-se de delegar à contratada a pesquisa de preços do objeto do aditivo contratual, tendo em vista o disposto no art. 6, IX, c/c o art. 9º, I, ambos da Lei 8.666/93.

9.4. recomendar ao Ministério do Esporte que institua ou aperfeiçoe os seus processos de governança de TI, com vistas a evitar a repetição das ocorrências verificadas neste TC 022.752/2007-9, na gestão contratual de outros eventos desportivos, em especial as Olimpíadas de 2016;

9.5. encaminhar ao Departamento de Polícia Federal cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, em atendimento a solicitação realizada (TC 009.255/2007-8, fl. 444, vol. 1);

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos responsáveis, ao Ministério do Esporte, ao Comitê Olímpico Brasileiro, à Secretaria Nacional de Segurança Pública e à Agência Brasileira de Inteligência; e

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 11/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/4/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0849-11/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral