

Número Interno do Documento:[AC-1094-05/12-2](#)**Colegiado:**

Segunda Câmara

Relator:

ANDRÉ DE CARVALHO

Processo:[004.337/2007-2](#)**Sumário:**

REPRESENTAÇÃO. RECLAMAÇÃO APRESENTADA À OUVIDORIA DO TCU. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO PROCESSUAL. ALTERAÇÃO DO ESCOPO DO CONTRATO. NÃO ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS COM VISTAS À RESCISÃO CONTRATUAL. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. PRESENÇA DE CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS NO CASO CONCRETO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÕES

Assunto:

Representação

Número do acórdão:

1094

Ano do acórdão:

2012

Número ata :

05/2012

Data dou :

02/03/2012

Relatório :

Trata-se de Representação autuada a partir de Reclamação apresentada à Ouvidoria deste Tribunal (fls. 1/3), seguida de outras de semelhante teor (fls. 15/19 e 26/30), versando sobre supostas irregularidades na execução do Contrato TRT-SAF nº 168/2004, celebrado entre o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ) e o Consórcio Prosap, para desenvolvimento do sistema de acompanhamento processual em plataforma web, inicialmente denominado Novo-SAP, posteriormente renomeado para Sapweb.

2. Segundo os termos da Representação, o atraso no desenvolvimento do referido sistema teria obrigado o órgão a celebrar novo contrato de locação com a empresa Unisys, TRT-SOF 271/06, por inexigibilidade de licitação, pela permanência do sistema antigo em operação no mainframe.

3. Após efetuar exame preliminar das informações encaminhadas a este Tribunal, a Secex/RJ promoveu inspeção no TRT-RJ, com vistas a apurar a regularidade dessas contratações, o que resultou na proposta de audiência dos responsáveis (Srs. Nelson Tomaz Braga e Ivan Rodrigues Alves e Sra. Doris Luise de Castro Neves, ex-presidentes do TRT-RJ, e Sr. José Márcio da Silva Almeida, ex-diretor-geral de Coordenação Administrativa do órgão), conforme consubstanciado na instrução de fls. 82/96.

4. A realização dessas audiências foi autorizada mediante o despacho acostado à fl. 105 destes autos. E o exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis foi promovido na instrução de fls. 156/209, da lavra do auditor federal da Secex/RJ, nos seguintes termos:

"(...) 3. A Unidade Técnica apurou que, de fato, não se cumpriu o prazo de implantação previsto para o sistema, de 31/12/2005, a qual foi iniciada somente em 21/11/2007, de forma gradual, consumindo o novo sistema R\$ 7.364.699,84, em 4 contratos celebrados com o Consórcio Prosap, com sua empresa líder, Avanti Prima, e com o

Serpro, abrangendo consultoria, desenvolvimento, manutenção e treinamento do Sapweb, sem que ele apresentasse sinais de estabilidade, com reclamações públicas dos usuários, pelo menos até o final do ano de 2008, além da permanência dos gastos com o mainframe (fl. 92 e 100-102 do Volume Principal).

4. Até o momento, foram identificados os instrumentos contratuais relacionados a seguir, pertinentes ao objeto desta Representação:

EMPRESA UNISYS: locação e manutenção corretiva de hardware e software mainframe, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, caput, da Lei 8.666/93.

- Processo TRT-SAF 235/02: valor mensal de R\$ 210.893,00, assinatura em 30/12/2002, vigente a partir da assinatura, pelo prazo de 36 meses, com último aditivo em 29/12/2005, prorrogando a vigência até 29/12/2006 (fls. 323-347 do Anexo 2);

- Processo TRT-SOF 271/06, Contrato 2006-0073: valor mensal de R\$ 116.220,85, assinatura em 29/12/2006, vigente de 30/12/2006 até 29/12/2007 (fls. 1136-1139 do Anexo 2);

- Processo TRT-SOF 055/08, Contrato 0001-2008: valor mensal de R\$ 100.000,00, assinatura em 9/1/2008, vigência inicialmente prevista de 9/1/2008 a 8/1/2009, com cláusula de rescisão antecipada, assinado termo de rescisão em 17/12/2008, com efeitos a partir de 6/9/2008 (fls. 98-99 do Volume Principal e 1140-1148 do Anexo 2).

CONSÓRCIO Prosap: desenvolvimento e implantação de nova versão do Sistema de Acompanhamento de Processos (SAP) e do portal do TRT, pela Concorrência 02/04.

- Processo TRT-SAF 168/04, Contrato 2004-0118: preço total de R\$ 3.691.881,91, assinatura em 30/12/2002, sendo o preço renegociado para R\$ 4.612.340,75, por aditivo assinado em 23/12/2005. O prazo inicial de execução, de no máximo 12 meses, foi prorrogado para 29/5/2007, pelo 4º e último termo aditivo, assinado em 28/4/2007, sendo o termo de aceite definitivo assinado somente em 30/10/2007 (fls. 130-144, 179-180, 1173-1182 do Anexo 2, 25-30 do Anexo 3 e 439-440, 483-484 do Anexo 10).

SERPRO: Consultoria para diagnóstico da contratação do processo TRT-SAF 168/04, estimativa de pontos de função, validação mensal dos artefatos produzidos, validação mensal da contagem de pontos de função e contagem final do projeto, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, XVI da Lei 8.666/93.

- Processo TRT-SAF 169/05, Contrato 0037-2005: preço total de R\$ 223.200,00, assinatura em 8/9/2005, com prazo de execução de 12 meses, prorrogado por 180 dias em 6/9/2006 (fls. 14-23 do Anexo 3).

AVANTI PRIMA: treinamento aos usuários das unidades judiciárias de 1º grau, nas cidades do Rio de Janeiro e Niterói, e apoio presencial para utilização do Sapweb, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, II da Lei 8.666/93.

- Processo TRT-SOF 308/07, Contrato 2007-0053: preço total de R\$ 331.474,46, assinatura em 28/12/2007, com prazo de execução de 4 meses (fls. 851-857 do Anexo 4).

AVANTI PRIMA: manutenção do sistema Sapweb e do portal do TRT-RJ, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, caput, da Lei 8.666/93.

- Processo TRT-SOF 336/07, Contrato 2007-0050: preço total de R\$ 2.197.684,63, assinatura em 28/12/2007, com vigência de 11 meses (fls. 1160-1166 do Anexo 4).

5. Realizada a análise inicial pela unidade técnica, às fls. 82-96 e 104, o Ministro-Relator André Luís de Carvalho determinou a fl. 105 o sobrestamento das contas do exercício de 2007, TC [012.609/2008-7](#), autorizando também audiências dos responsáveis, oitivas das empresas contratadas e diligências ao TRT-RJ e ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), propostas pela Secretaria, conforme a seguir.

OITIVAS

- empresa Avanti Prima: Ofício 1.162/2009, AR de 27/5/2009, com pedido de prorrogação de prazo em 4/6/2009, por 30 dias, deferido pelo Diretor da 2ª DT, com novo pedido em 10/7/2009 (fls. 112-113, 129-131, 141-143 do Volume Principal);

- empresa Certisign: Ofício 1.166/2009, AR de 28/5/2009, sem manifestação nos autos, mas tendo tirado cópias em 31/7/2009 (fls. 116-117, 135 do Volume Principal);

- empresa Cingo: Ofício 1.164/2009, AR de 1º/6/2009, com resposta a fls. 259-356 do Anexo 6 (fls. 114-115, 136 do Volume Principal).

DILIGÊNCIAS

- TRT-RJ: Ofício 1.173/2009, recebimento em 22/5/2009, com resposta a fls. 2-162 do Anexo 6 (fl. 127 do Volume Principal);

- TST: Ofício 1.172/2009, AR de 28/5/2009, com resposta a fls. 2-343 do Anexo 8 (fls. 126, 137, 145 do Volume Principal).

AUDIÊNCIAS

- Nelson Tomaz Braga, ex-Presidente do TRT-RJ: Ofício 1.167/2009, AR de 27/5/2009, com resposta a fls. 165-177 do Anexo 6 (fls. 118-119, 132 do Volume Principal);

- Ivan Rodrigues Alves, ex-Presidente do TRT-RJ: Ofício 1.168/2009, AR de 28/5/2009, com resposta a fls. 178-256 do Anexo 6 (fls. 120-121, 133 do Volume Principal);

- Doris Luise de Castro Neves, ex-Presidente do TRT-RJ: Ofício 1.169/2009, AR de 27/5/2009, recebimento em 3/6/2009, com pedido de prorrogação de prazo em 17/6/2009, por 75 dias, deferido pelo Relator em 8/7/2009, com resposta a fls. 2-60 do Anexo 9 (fls. 134, 138-140, 146-151 do Volume Principal);

- Jose Marcio da Silva Almeida, ex-Diretor-Geral de Coordenação Administrativa do TRT-RJ: Ofício 1.170/2009, recebimento em 22/5/2009, com resposta a fls. 2-194 do Anexo 7 (fls. 124-125 do Volume Principal).

2. EXAME DAS OITIVAS

A) Empresa Cingo (Ofício 1.164/2009, resposta a fls. 259-356 do Anexo 6)

6. A resposta da contratada foi recebida em 18/6/2009, destacando que o objeto do contrato foi atendido por um consórcio, cuja líder é a Avanti Prima Engenharia Ltda. (fl. 264).

Item 2.1: Atraso na mobilização inicial dos recursos necessários ao desenvolvimento do Novo-SAP, objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que se deu somente em 14/2/2005, contrariamente ao cronograma apresentado, que a previa em 1º/1/2005.

Resposta:

7. Alega que a licitação foi vencida em 17/11/2004, sendo então dado início ao processo de recrutamento e seleção da equipe, paralelamente às providências para emissão do CNPJ do Consórcio, não obtido até o dia 29/12/2004, o que foi comunicado ao TRT-RJ, que acenou com a possibilidade de o contrato ser celebrado com a empresa líder, ocorrendo a assinatura em 30/12/2004, sendo iniciados os trabalhos em 14/2/2005, depois do carnaval, por solicitação do TRT (fl. 292).

Análise:

8. A empresa confirmou o atraso de 45 dias a que deu motivo na execução do contrato, em relação ao cronograma físico a fl. 104 do Anexo 2, pela demora na emissão do CNPJ e no recrutamento da equipe a ser utilizada na execução, suficiente para a aplicação das penalidades previstas na Cláusula Décima Quarta, alíneas "b" e "c" do contrato, a fl. 141 do Anexo 2, dado que superior a 30 dias, e correspondente a mais de 10% do prazo de 12 meses estipulado para conclusão, cabendo inclusive rescisão contratual, com base na Cláusula Décima Quinta, alínea "a" e art. 78, IV da Lei 8.666/93.

9. Entretanto, a contribuição desse atraso para os graves problemas que ocorreram no desenvolvimento e na implantação do Sapweb parece ter sido reduzida, uma vez que o TRT-RJ optou pela renegociação, não constando a aplicação de qualquer penalidade à empresa, conforme observação do Controle Interno a fls. 255-256 do Anexo 2, havendo manifestação da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) reconhecendo a "concorrência da culpa" e que os valores das sanções atingiriam patamares desproporcionais, face à gravidade das faltas cometidas pela contratada, recomendando que as multas fossem convertidas em advertência (fl. 1113 do Anexo 2) .

10. Quanto ao problema para obtenção do CNPJ do Consórcio, o contrato foi celebrado com o Consórcio Prosap, conforme a fl. 130 do Anexo 2, e não com sua líder, como informado na resposta, apesar da falta da inscrição, que se encontrava em análise pela Receita Federal, segundo Parecer Conjunto AJU-SCI-SAF, de 30/12/2004, favorável à

emissão da nota de empenho em nome da líder Avanti Prima, CNPJ 02.531.670/0001-60 (fls. 124-129 do Anexo 2).

11. Em consulta ao sistema SIAFI sobre a execução da UG 080009, foram localizados pagamentos realizados às empresas participantes Avanti Prima, Certisign e Cingo, a partir de 2005, não sendo encontrado nenhum pagamento ao CNPJ do Consórcio, embora ele estivesse cadastrado no sistema da Receita desde 20/12/2004, sob o número 07.162.127/0001-56, segundo o sistema CNPJ da Receita Federal.

12. Assim, em nome da líder do consórcio, foram emitidos os empenhos 2004NE001254, de R\$ 3.691.881,91, relativo ao contrato inicial do processo TRT-SAF 168/04, e 2005NE001345, de R\$ 920.458,84, decorrente de renegociação desse contrato, que deram origem a ordens bancárias favorecendo as 3 diferentes empresas participantes, conforme o depoimento do diretor da Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade em comissão de sindicância, a fl. 22 do Anexo 6.

13. Não obstante os argumentos apresentados no parecer mencionado, contrapondo a urgência na celebração do contrato, tendo em vista o término iminente do exercício financeiro de 2004, à exigência de inscrição do consórcio no CNPJ, prevista no art. 12, § 3º, II da Instrução Normativa SRF 200/2002, de 13/9/2002, o Prosap figurou como parte no contrato celebrado, embora não sendo o beneficiário dos pagamentos, contrariamente ao disposto no art. 78, VI da Lei das Licitações, cabendo determinação ao TRT-RJ quanto a essa infração.

Item 2.2: Atraso na notificação do TRT-1ª Região quanto aos problemas constatados em relação à especificação do objeto do contrato TRT-SAF 168/04, em 17/5/2005, tendo em vista o prazo para conclusão dos serviços, de apenas 1 ano.

Resposta:

14. A empresa declarou que, ainda em fevereiro de 2005, apresentou um cronograma que alterava a data de entrega do sistema para junho de 2006, respondendo a equipe de TI do TRT que o prazo não era viável (fl. 293).

15. Apresentou ainda relatório de acompanhamento de 18/3/2005, comunicando ao TRT que seria necessário ampliar os trabalhos de detalhamento de necessidades, identificando que o escopo seria mais amplo do que o previsto inicialmente e encaminhando proposta de renegociação de prazos, que teria permitido a continuidade do projeto até a sua conclusão, em 2007 (fl. 265).

Análise:

16. Os elementos obtidos no processo até o momento indicam que a contratada, embora tenha alertado o contratante, em diversas ocasiões, quanto ao objeto a ser executado, não atentou para a rigidez do prazo, permitindo que discussões sobre o escopo do sistema, envolvendo os usuários finais, alterassem de forma significativa o que havia sido estabelecido no projeto básico.

17. Tal constatação não afasta a responsabilidade dos gestores, pela falha na elaboração do projeto básico e na celebração do contrato, não definindo com a precisão necessária o objeto e estipulando o prazo de 12 meses sem nenhum fundamento técnico, com infração ao disposto nos arts. 6º, IX, e 55, I da Lei 8.666/93.

18. Além disso, durante a execução, os gestores deveriam garantir o fiel cumprimento do objeto, ou optar pela rescisão contratual, com fundamento no art. 78, III da Lei das Licitações e na Cláusula Décima Quinta, alínea "b" do contrato, não permitindo que se partisse para uma redefinição completa do sistema SAP, em plena execução do processo de migração, em infração ao disposto nos arts. 66 e 67 da Lei 8.666/93, não se podendo desconsiderar, entretanto, que decidir pela rescisão do contrato se tornava cada vez mais difícil para as gestões subseqüentes, pelo decurso do tempo e o consumo de recursos.

Item 2.3: O atraso na entrega do sistema à contratante, prevista para dezembro de 2005, cuja aceitação se deu apenas em 30/10/2007.

Resposta:

19. De modo geral, a contratada atribui o atraso a deficiências do projeto básico e da condução do contrato por parte do TRT.

20. Mas a cópia de relatório da contratada de março de 2005, a fls. 269-275, apresenta uma visão ainda relativamente otimista, constando previsão de término em 16/5/2006, com menos de 5 meses de atraso, estando o projeto em levantamento de requisitos e detalhamento da metodologia, concluídos 100% do levantamento de requisitos de 13 módulos, em uma lista de 30.

21. Apesar disso, alguns comentários a fl. 275 manifestam preocupação com as entrevistas em curso, identificando um "volume muito grande de informações" no levantamento inicial, sugerindo que "menos áreas sejam envolvidas em cada reunião" e que haja "uma abstração maior, não ficando focados apenas no sistema atual", de modo que "os processos de negócio do TRT sobressaíam".
22. Em outro relatório, a fls. 278-328, relaciona desvios encontrados e o impacto nas dimensões de escopo, prazo e custos do projeto.
23. Critica a fls. 281-284 a falta de um modelo de dados, insumo essencial para estimativa ou medição do tamanho do sistema, que seria "sugestiva e preliminar", tendo optado, conforme permitido pelo item 1.1 do Anexo VIII do Edital, por realizar sua própria contagem preliminar, com base nas funcionalidades solicitadas no item 1.4 do Anexo VIII do edital.
24. Além disso, reclama que o sistema em uso não possuía documentação adequada e suficiente para facilitar qualquer tipo de entendimento (fl. 290), o que obrigaria a realização de Modelagem de Negócios, que não estava prevista (fl. 288).
25. Para elaboração de sua proposta na licitação, a contratada informa que chegou a uma contagem preliminar de 3.186 pontos de função não ajustados, ao preço unitário de R\$ 1.221,92, reduzindo o preço a 75% do valor total das atividades em pontos de função, com a retirada de 15%, pela suposta simplicidade da análise de requisitos, e 10%, pela realização de testes funcionais e integrados pelo TRT, conforme previsto no edital (fls. 283, 307 e 318).
26. Outras partições do objeto e contagens foram realizadas, a fim de buscar alternativas para a viabilidade do projeto e cumprimento de prazo, obtendo-se escopos com pontos não ajustados em número de 3.660 (fl. 319), 4.524 (fls. 310-311 e 320) e 3.231 (fls. 300 e 321).
27. A alternativa referente à última contagem previa a entrega do projeto em 20/4/2006, assumindo-se um risco moderado, ou 28/2/2006, com risco agressivo, mas ainda assim não cumprindo o prazo inicial, de 31/12/2005, permanecendo entre os riscos identificados naquele momento as "constantes alterações de escopo requisitadas pelo TRT", o qual optou, apesar disso, pelo cronograma de risco agressivo (fls. 304-305).
28. Outra crítica da contratada reside no uso do termo "reengenharia", quando o edital deixaria claro que o escopo do projeto era apenas migrar o sistema SAP em uso para ambiente Web e plataforma Java (J2EE), recomendando ao TRT um sistema de gestão processual com foco no negócio (fl. 291).
29. Havia também a previsão de alocação integral de 2 profissionais do TRT ao projeto, o que só teria acontecido após reunião ocorrida em 16/5/2005 (fl. 291).
30. A empresa demonstrou preocupação com a "falta de liberdade" nas comunicações ao TRT, afirmando que todos os documentos gerenciais eram "censurados", principalmente quando cobrada atitude ou posição da equipe de tecnologia da informação do órgão, mencionando também que teria sofrido pressão por "possível prejuízo financeiro para o TRT, caso o sistema não fosse entregue até dezembro de 2005", impedindo o desligamento do mainframe (fls. 294-295).
31. Com base nos levantamentos realizados, a empresa elaborou seus termos para a renegociação do contrato, com 2 alternativas, ambas com 2 etapas, sendo a diferença básica entre as alternativas o universo do levantamento de requisitos na primeira etapa, que na 1ª alternativa abrangeria todos os 423 casos de uso identificados, ao passo que a 2ª alternativa estaria restrita aos 260 casos de uso priorizados pelo TRT, sendo que, em ambas as alternativas, a primeira etapa estaria concluída em 20/4/2006, com o início dos ciclos das iterações de desenvolvimento em 1/6/2005, prevendo-se ainda 12 meses para a realização de uma segunda etapa (fls. 312-316).
32. No último documento disponibilizado, o Relatório de Avanço Físico nº 22, de 10/3/2007, a conclusão do sistema se daria em 20/4/2007, constando, entretanto, uma série de problemas pendentes, como se observa na seção 4, "Desvios, atrasos e ações implantadas", existentes na infra-estrutura do ambiente operacional, na baixa qualidade dos dados a serem migrados, com inconsistência ou falta de informações, obrigando ao saneamento, e no fracasso da estratégia de utilizar usuários finais para realização de testes (fls. 343-354).
- Análise:
33. A menção da empresa ao grande volume de informações na fase de levantamento, bem como à baixa qualidade dos dados, contrasta com o previsto no projeto básico, em que o cronograma físico previa ínfimos 5 dias para o "saneamento e seleção dos dados a serem migrados", que estaria concluída ainda no início de janeiro de 2005 (fl. 104 do Anexo 2).

34. Sequer é mencionada a modelagem de negócios no cronograma, mas o trabalho inicial da contratada, com anuência dos gestores, consistiu exatamente nessa atividade, ao passo que, novamente, é subestimado o tempo destinado à análise no projeto básico, de apenas 32 dias para todo o sistema (fl. 105 do Anexo 2).

35. Quanto à análise de requisitos e aos testes funcionais e integrados, a falta de conhecimento da equipe técnica do TRT-RJ na metodologia empregada, de fato, recomendaria a sua inclusão no contrato, embora novamente evidenciando a inadequação do projeto básico.

36. Assim, pela renegociação do contrato, com o apoio de consultoria especializada do Serpro, considerando-se que as atividades precificadas em PF corresponderiam a apenas 75% dos serviços efetivamente realizados, sendo de R\$ 2.761.376,51 na proposta vencedora, a fl. 121 do Anexo 2, itens 1.3 a 1.7, os serviços foram aditivados de um terço desse valor, uma vez que os 25% faltantes representam a terça parte dos 75% contratados, com aditivo de R\$ 920.458,84, conforme a fl. 25 do Anexo 3, elevando-se em 24,93% o valor inicial total do contrato, de R\$ 3.691.881,91 para R\$ 4.612.340,75, embora restrito o objeto à primeira etapa do trabalho identificado e não à totalidade do sistema Sapweb, sendo inadequado falar-se em conclusão do sistema antes de 6/9/2008, quando foi desativado o mainframe.

37. Este último detalhe é importante, uma vez que a proposta da renegociação previa uma segunda frente de trabalho após o término da primeira, o que foi feito pela contratação da líder do consórcio, por inexigibilidade, para o que, embora chamada de manutenção, era essencialmente o desenvolvimento dos casos de uso não priorizados na primeira etapa, sendo na verdade uma continuação do contrato anterior, cujo limite quantitativo para aditivos estava esgotado, no valor de R\$ 2.197.684,63, conforme o contrato TRT-SOF 336/07.

38. Não se pode deixar de observar a discrepância em relação ao valor inicial estimado, de apenas R\$ 2.577.800,00, conforme o pedido de compra SAD 152/04, a fl. 1 do Anexo 2, quando o preço final de contratação alcançou R\$ 7.364.699,84, relativos a R\$ 4.612.340,75 do contrato da primeira etapa, R\$ 2.197.684,63 do contrato da segunda etapa, R\$ 331.474,46 do treinamento de usuários no novo sistema e R\$ 223.200,00 de acompanhamento da execução contratual pelo Serpro, resultando em acréscimo de 186% sobre a estimativa, o que representa, além de deficiência de planejamento e projeto básico, flagrante desrespeito ao disposto no art. 37, XXI da Constituição e art. 2º da Lei 8.666/93.

39. A consideração do TRT-RJ dos percentuais de redução de 15%, para a simplificação da análise de requisitos, e 10%, para a realização de testes funcionais e integrados, sobre as atividades contabilizadas em pontos de função, reflete o previsto nos itens 1.4.1 e 1.4.3 do Anexo VIII do Edital (fl. 99 do Anexo 2), embora se possam admitir variações.

40. Não há informações adicionais sobre o cálculo dessas estimativas no ambiente daquele órgão, mas elas estão dentro da margem de razoabilidade, podendo variar em função do modelo de desenvolvimento de sistemas que se utilize, embora tenha sido utilizada composição distinta para a liberação de pagamentos, item 10.4 do projeto básico, adotando-se apenas 10,28% do valor do ponto de função para análise de requisitos, o que se atribui à simplificação mencionada (fl. 20 do Anexo 2).

41. A título de ilustração, são aduzidos alguns exemplos de composição em contratos de desenvolvimento, variando as etapas e os respectivos percentuais.

"Requisitos: 15%; Projeto: 20%, Construção: 40%; Testes: 25%. (PARTHASARATHY, M. A.. Practical Software Estimation: function point methods for insourced and outsourced projects. Nova Iorque: Addison Wesley, 2007, p. 159).

Análise de requisitos: 20%; Análise e Projeto: 30%; Implementação e testes: 40%; Disponibilização: 10% (VAZQUEZ, Carlos Eduardo, SIMÕES, Guilherme S., ALBERT, Renato M. Análise de Pontos de Função: Medição, Estimativas e Gerenciamento de Projetos de Software. 7. ed. Revisada. São Paulo: Érica, 2007, p. 188).

Levantamento de dados: 10%; Projeto lógico: 20%; Projeto físico: 25%; Construção e Testes: 35%; Implantação: 10% (Ibidem. p.188);

Modelagem de negócios: 10%, Requisitos: 10%; Análise e Projeto: 15%; Implementação: 35%; Teste: 15%; Implantação: 5%; Gerenciamento de Configuração e Mudança: 3% (proposta do Serpro, baseada nas disciplinas do RUP, a fl. 35 do Anexo 3)."

42. Quanto à inadequação do termo "reengenharia", como oposto ou incompatível com a simples migração do sistema antigo para nova plataforma, eventual distinção não é evidente quando se trata de um sistema de informação.

"A reengenharia de software está relacionada à reimplantação de sistemas legados para torná-los mais fáceis de manter. A reengenharia pode envolver uma nova documentação, organização e reestruturação do sistema, conversão do sistema em uma linguagem mais moderna e modificação e atualização da estrutura e dos valores dos dados de sistema. A funcionalidade do software não é alterada e, normalmente, a arquitetura do sistema também permanece a mesma (SOMMERVILLE, Ian. Engenharia de Software. 8. ed. São Paulo: Pearson Addison-Wesley, 2007. p. 331)."

43. Diferentemente de um novo desenvolvimento de sistemas, a reengenharia pressupõe a compreensão do sistema existente, normalmente por meio de um processo de engenharia reversa, de modo a obter documentação sobre o sistema legado, não significando, portanto, uma ruptura total com a solução existente, como sugere a manifestação da contratada.

"Reengenharia de software é o processo de reprojetar e reescrever aplicações existentes. Pode haver várias razões para a reengenharia de uma aplicação: (...) A plataforma em que a aplicação foi originalmente desenvolvida não tem mais suporte do fornecedor (...) O usuário tem necessidade de mudar a aplicação para tecnologia de interface gráfica mais recente (PARTHASARATHY, M. A.. Practical Software Estimation: function point methods for insourced and outsourced projects. Nova Iorque: Addison Wesley, 2007, p. 177)."

44. O diagnóstico dos fatos ocorridos no TRT-RJ, entretanto, parece indicar uma solução de reengenharia que ultrapassava a simples mudança de tecnologia, em que várias alterações e novas funcionalidades já estavam previstas no edital, como no item 4.4 do projeto básico, declarando que as "tabelas são meramente exemplificativas, uma vez que a remodelagem da base de dados e do sistema faz parte do escopo desta contratação" (fl. 5 do Anexo 2).

45. Ora, se o projeto básico já admite que a base de dados e o sistema serão remodelados, sendo o levantamento detalhado da solução existente apenas para "servir de subsídio para o projeto do novo sistema", como consta no item 4.5, a fl. 5 do Anexo 2, já se encontra configurado que o sistema SAP não seria apenas migrado de plataforma, mas substituído por outro, que atendesse às necessidades dos usuários, o que parece contraditório diante das linhas gerais do documento.

46. Dadas essas circunstâncias, os grandes problemas se constituíram no prazo rígido de 12 meses, que não comportaria concepção inteiramente nova de um sistema desse porte, além da realização de entrevistas com a comissão de usuários, que não deveria ter ocorrido, já que o edital previa expressamente que elas se restringiriam aos "técnicos do TRT" e permitiriam "compreender claramente os requisitos de mudanças das funcionalidades existentes, e as novas funcionalidades desejadas", indicando que os técnicos teriam conhecimento para tanto (fl. 5 do Anexo 2).

47. Quanto às especificações de mudanças do sistema no projeto básico, é de se notar que são poucas e se encontram suficientemente detalhadas para prescindir da presença de usuários consumindo o tempo da contratada, embora não se possa afirmar que estejam corretas ou bem formuladas ou, principalmente, que atendam às necessidades dos usuários finais.

48. Por exemplo, entre as alterações no Anexo III, que se restringem a 4 módulos, consta a especificação 1.1.4, relativa a andamento de documento: "Caso o andamento seja apagado, por ter sido gerado no processo errado, por exemplo, os documentos subordinados também o serão, desde que não sejam referenciados por nenhum outro objeto do sistema. Neste caso, o sistema deve indagar ao usuário como proceder" (fl. 77 do Anexo 2).

49. Há ainda algumas novas funcionalidades em 8 módulos no Anexo IV, como na especificação 5.1: "O sistema deverá estar apto a, automaticamente, receber e controlar a lista com os impedimentos dos advogados (suspensões e expulsões), emitida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)" (fl. 86 do Anexo 2).

50. Os textos desses anexos permitem inferir que a modelagem de negócios já havia sido realizada, o que é reforçado pela estimativa de redução da análise de requisitos, conduzidas pela equipe própria de tecnologia da informação do TRT-RJ, a qual seria a única interlocutora da empresa contratada, diferentemente do que ocorreu na prática, com alteração formalizada pela criação da "Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema de Acompanhamento de Processos", pelo Ato da Presidência do TRT-RJ 180/2005, de 16/2/2005, a fl. 102 do Anexo 3, presidida pelo Desembargador Flávio Ernesto Rodrigues Silva e composta de 31 usuários, além de 5 técnicos de informática.

51. Como já foi dito nesta análise, a qualidade do material produzido pode não ter correspondido às expectativas, como sugere um dos vários exemplos trazidos pela empresa Avanti Prima, a fls. 248-249 do Anexo 10, ilustrando a divergência existente entre o projeto básico e a realidade encontrada:

"Exemplo 2 - Módulo Andamento do Processo

Anexo III, Item 2: Este item descreve que os andamentos devem ser modificados de maneira a aceitar complementos, eliminando assim algumas funcionalidades desnecessárias, tais como o registro das custas. Desta forma, as informações pertinentes a essas funcionalidades seriam registradas no momento do registro do andamento.

Contestação da Premissa de Simplicidade: esta orientação está completamente equivocada e somente foi possível chegar a esta conclusão após inúmeras reuniões com os usuários e o total domínio do negócio. Constatou-se que o sistema atual tem o foco nos andamentos dos processos e não nos atos processuais que geram estes andamentos. Desta forma, o usuário é obrigado a registrar o andamento, muitas vezes de forma duplicada, uma para constar da estatística e outra para constar do histórico do processo. O foco correto é o ato processual e os andamentos devem ser gerados automaticamente retirando este ônus do usuário e possibilitando o fornecimento de informações estatísticas coerentes e consistentes e seguras, assinadas digitalmente pelo usuário interno do sistema."

52. Essa questão da participação dos usuários é complexa e recorrente nas análises a respeito do uso da tecnologia da informação nas organizações, uma vez que o alinhamento da tecnologia aos objetivos institucionais requer a participação ativa do usuário, o que demanda uma preparação específica, aparentemente não alcançada no estágio de maturidade em que se encontrava o TRT-RJ na época.

"Por muitos anos, certas organizações conseguiram prosperar a despeito de suas práticas deficientes na administração de TI. Mas a informação - e consequentemente a TI - é um elemento cada vez mais importante dos produtos e serviços organizacionais e da base dos processos empresariais. O elo íntimo entre a TI e os processos organizacionais implica que a unidade de TI não pode ser a única - nem a principal - responsável pelo uso efetivo da informação e da Tecnologia da Informação. Extrair maior valor da TI é uma competência organizacional de importância crescente. Todos os líderes na empresa precisam desenvolver essa competência (WEILL, Peter, ROSS, Jeanne W. Governança de TI. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006. pp. 1-2)."

53. Assim, independentemente da alegação de ambiguidade do termo reengenharia, o edital deixava claro que haveria não apenas um grande processo de migração de software e bases de dados, mas também a criação e alteração de funcionalidades do sistema, porém em número muito pequeno, se comparado ao que se viu durante a fase de execução, sob a coordenação de um grupo de usuários e com respaldo em Ato da Presidência, surpreendendo a contratada e até mesmo os fiscais do contrato e a equipe de TI do TRT-RJ, o que demanda a responsabilização do Presidente do TRT-RJ que editou o Ato 180/2005, de 16/2/2005, bem como do Diretor Geral de Coordenação Administrativa, que autorizou em 3/8/2004 o pedido de contratação, que não esboçou reação diante dessas alterações, que tornaram impossível o cumprimento do cronograma planejado (fl. 1 do Anexo 2).

54. A presença expressiva de usuários, embora possa ter contribuído para um sistema mais completo e, por isso, mais demorado, não impediu que a diversidade de procedimentos na organização criasse problemas no desenvolvimento, como descrito no Relatório de Avanço Físico de 9/12/2006, sobre o módulo de sessão do 2º grau (fls. 432-433 do Anexo 10):

"Como o assunto a ser especificado é bastante polêmico e por existirem inúmeros usuários envolvidos, foi difícil a determinação das regras e dos procedimentos a serem adotados. Hoje existem, 10 turmas, 2 órgãos de sessão especializada, o Tribunal Pleno e o Órgão especial, além dos 55 gabinetes de juízes / desembargadores com procedimentos particulares e com regras definidas por cada presidente dos respectivos órgãos / gabinetes. Quando há diferenças nos procedimentos, a tarefa de definição do módulo torna-se muito complexa."

55. Além disso, a proposta de renegociação previa o início das iterações do projeto em 1/6/2005, conforme o cronograma a fl. 313 do Anexo 6, mas o aditivo contratual só foi assinado em 23/12/2005, quase 7 meses depois, evidenciando inércia por parte da administração do TRT, então sob nova presidência, iniciada em 28/3/2005, que não evitou os prejuízos decorrentes do atraso na execução dos serviços.

56. Esses fatos constituem indícios de desorganização interna do órgão e falhas de governança, atestando que a administração realizou alterações informais no objeto de contrato em execução, acarretando sua completa redefinição, o que consumiu praticamente todo o tempo destinado à execução do projeto original, estimado em 12 meses, uma vez que o contrato foi assinado em 30/12/2004 e a renegociação foi formalizada pelo primeiro aditivo, somente em 23/12/2005.

B) Empresa Avanti Prima (Ofício 1.162/2009, resposta no Anexo 10)

57. A resposta da contratada foi recebida somente em 23/7/2009 (fl. 2).

Item 2.1: Atraso na mobilização inicial dos recursos necessários ao desenvolvimento do Novo-SAP, objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que se deu somente em 14/2/2005, contrariamente ao cronograma apresentado, que a

previa em 1º/1/2005.

Resposta:

58. A apresentação do gerente de projeto ocorreu em 17/1/2005, por dificuldade de agenda do TRT-RJ, em reunião na qual foram apontadas diversas incongruências no projeto básico, sendo solicitado à STI que revisasse o cronograma físico no Anexo IX, para torná-lo aderente à metodologia Rational Unified Process (RUP), às práticas recomendadas pelo Project Management Institute (PMI) e ao uso da Unified Modeling Language (UML) para o desenvolvimento orientado a objetos, conforme expresso nos itens 4.6, 4.14.3, 4.15.7, 4.19.3 e 5.2 do projeto básico, ao que a STI respondeu que o próprio consórcio fizesse os ajustes necessários, por não ter experiência prática nesses assuntos (fls. 3 e 56).

59. Além disso, outros fatos relevantes prejudicaram a execução do projeto: o sistema legado não havia sido previamente convertido para plataforma Windows, como previsto nos itens 2.2 e 4.2 do projeto básico; houve erro no sequenciamento de atividades do cronograma do edital, com a conclusão da migração ainda em janeiro de 2005, antes da conclusão do novo modelo de dados; o negócio do TRT-RJ não estava modelado e o sistema existente não estava documentado (fls. 3-4 e 102).

60. Somente no período de 14/2 a 28/2/2005 foi possível ao TRT-RJ apresentar o sistema legado ao Consórcio, período em que se confirmou o entendimento da equipe quanto à falta de documentação do sistema existente, bem como de quão difícil seria a empreitada (fl. 4).

Análise:

61. Conforme o § 2º da Cláusula Terceira do contrato, a fl. 133 do Anexo 2, a apresentação do coordenador de projeto deveria se dar até 15 dias após a assinatura do contrato, que ocorreu em 30/12/2004, resultando na data-limite de 14/1/2005, compatível com a que foi empreendida pela contratada, constando ainda que os primeiros problemas levantados foram comunicados à contratante na reunião de 17/1/2005.

62. Também foram encaminhadas cópias do Plano Executivo do Projeto, de 4/2/2005, mesma data em que foi realizada reunião com a equipe de TI do TRT, demonstrando que, apesar dos problemas existentes, a contratada vinha procurando cumprir regularmente suas obrigações (fls. 58-73 e 151).

Item 2.2: Atraso na notificação do TRT-1ª Região quanto aos problemas constatados em relação à especificação do objeto do contrato TRT-SAF 168/04, em 17/5/2005, tendo em vista o prazo para conclusão dos serviços, de apenas 1 ano.

Resposta:

63. A interlocutora STI teve 3 diferentes diretores entre janeiro e maio de 2005, ocorrendo também mudança na Divisão de Desenvolvimento (DSEN), obrigando à repetição do processo de entendimento e compreensão dos problemas apresentados (fl. 5).

64. Mas as primeiras notificações foram feitas logo em janeiro de 2005, embora a aceitação formal só tenha começado em 17/5/2005, havendo demora na homologação das atas de reuniões, que tinham que ser aprovadas pelos muitos usuários envolvidos nas entrevistas, na maior parte diretores de varas, que não puderam ser destacados de suas atividades rotineiras para se dedicar ao projeto, sendo comunicado ao TRT-RJ pelos Relatórios de Avanço Físico (RAF) 2 e 3 (fls. 5-6 e 75-90).

65. Todos os fatos apresentados à STI foram reapresentados em 17/5/2005 à Comissão de TI do TRT-RJ, criada para gerir o projeto, que solicitou um estudo para a conclusão no menor tempo possível, o que se deu pela apresentação do RAF 4, de 31/5/2005, prevendo o término do projeto em 20/5/2006, para um risco moderado, caso a proposta fosse aprovada de imediato, permitindo ao Consórcio aumentar a equipe, o que não ocorreu (fl. 6).

66. Entre os riscos identificados pela contratada no RAF 4, incluem-se baixo envolvimento da equipe de informática do TRT, cronograma apertado ou irreal, replanejamento em tempo de execução, testes funcionais executados pelo próprio TRT, grande quantidade de atividades executadas em paralelo, equipe do TRT sem preparo adequado para suportar as tecnologias, reestruturação organizacional em curso, perda de foco no projeto, com requisições não planejadas de esclarecimentos quanto à legibilidade e assertividade dos atos tomados pela equipe da Avanti e constantes alterações de escopo requisitadas pelo TRT (fl. 111).

Análise:

67. Pela resposta apresentada, não há qualquer indício de que a empresa contratada tenha concorrido com dolo ou

culpa pelos atrasos ocorridos no cronograma do projeto, atribuídos até o momento a dificuldades tecnológicas e administrativas do próprio TRT-RJ, como se verá na análise dos outros elementos do processo.

Item 2.3: O atraso na entrega do sistema à contratante, prevista para dezembro de 2005, cuja aceitação se deu apenas em 30/10/2007.

Resposta:

68. A contratada afirma que era "impossível" entregar o sistema contratado até 31/12/2005, diante da disparidade entre a realidade encontrada e a expressa no edital, sendo necessária a construção de um novo sistema desde o início, pois todo o trabalho do usuário era realizado por ferramentas acessórias, como planilhas e sistemas avulsos, uma vez que o SAP era usado apenas para registrar os andamentos processuais (fl. 7).

69. Mesmo após a renegociação, com a celebração do termo aditivo, em 23/12/2005, o TRT-RJ continuou com problemas para cumprir suas obrigações, não disponibilizando 8 técnicos em tempo integral, não observando o prazo de 2 dias úteis para homologação dos artefatos produzidos e concluindo a migração de dados da plataforma Unisys para Windows somente em 11/12/2006 (fls. 11 e 273).

70. Houve elevadíssima quantidade de erros de migração, não havendo regras e filtros para inserção de dados no SAP antigo, com textos diversos para o mesmo significado, como "São Paulo", "Sao Paulo", "S. Paulo" e "SP", tendo sido solicitado ainda pelo TRT-RJ a migração individual por vara, diferentemente do contratado, que previa migração de uma só vez (fl. 12).

71. Muitos problemas no decorrer da implantação do Sapweb foram devidos a problemas de infra-estrutura do TRT-RJ, que naquele momento tentava se estruturar para suportar a operação de um sistema desse porte, direcionados erradamente ao novo sistema porque o TRT não elaborou um planejamento detalhado de como funcionaria a operação (fl. 13).

Análise:

72. Mesmo que se pudesse atribuir algum grau de culpabilidade à empresa, por negligência em assinar um instrumento contratual com prazo "de, no máximo, 12 (doze) meses", conforme a Cláusula Sexta, a fl. 134 do Anexo 2, sem ter certeza de que poderia executar integralmente o objeto nesse período, entende-se que a confusa redação do projeto básico permitiria interpretar os termos contratuais como se verificou, entendendo a contratada que se tratava de serviços cujas especificações estariam bem mais maduras do que foi encontrado no ambiente, o que, vale ressaltar, coincidia com a interpretação da equipe de informática do órgão, que elaborou o projeto básico, mas divergiu frontalmente das diretrizes emanadas da administração durante a fase de execução contratual.

73. Diante dos fatos aduzidos pela contratada e dos demais elementos obtidos, entende-se que não cabe responsabilização do Consórcio, uma vez que as obrigações contratuais mais relevantes foram integralmente cumpridas, sendo a maior parte dos atrasos na execução causados por culpa exclusiva do TRT-RJ, que especificou mal o objeto e não forneceu as condições adequadas no ambiente para que os trabalhos se desenvolvessem como esperado.

3. EXAME DAS DILIGÊNCIAS

A) TRT-RJ (Ofício 1173/2009)

Item 3.1: Encaminhamento dos autos do processo disciplinar TRT-PA-4065-2006-000-01-00-2, tratando da responsabilização pelos problemas ocorridos na execução do contrato de desenvolvimento do Sapweb.

Resposta:

74. O Presidente do TRT-RJ encaminhou resposta pelo Ofício TRT-GP 685/2009, de 25/5/2009, a fls. 2-162 do Anexo 6, constando que a Comissão do PAD foi constituída pelo Ato 2.778/2006, da Presidência do TRT-RJ, em 21/11/2006 (fl. 37), em face dos servidores Célia Regina Amaya Utiyama, Marcelo Luis Alves Dias e Ana Luiza Bordallo da Costa.

75. A Comissão concluiu pelo arquivamento do processo, por falta de suporte legal à responsabilização dos indiciados, aos quais se reconheceu a limitação de terem que "curvar-se às decisões superiores, algumas escritas e outras verbais, sem registros", sendo determinado pelo Presidente do TRT, em 30/10/2007, o arquivamento do processo (fl. 160).

76. Alguns trechos de depoimentos e defesas perante a Comissão delineiam com alguma clareza os fatos ocorridos e as incertezas verificadas na condução do projeto.

77. Para Charles Hirakawa de Miranda, Diretor da STI a partir de 31/5/2005, o edital previa apenas migração do mainframe Unisys para o banco de dados Oracle, o que não justificaria os dispêndios, por isso surgiu proposta de alteração do projeto, que se refletiu em aditivo contratual, sendo que apenas a migração do sistema, sem ouvir os usuários, já seria bastante complexa, tendo as atividades dos fiscais do contrato sido esvaziadas por conta das ordens verbais recebidas (fls. 67-68), o que se coaduna com a afirmação de Carlos Gomes Junior, Chefe da Divisão de Gestão de Sistemas e Portal a partir de 12/5/2005, de que o projeto original não previa ouvir os usuários e que, ainda assim, seria apertado o prazo de 12 meses para conclusão, embora não saiba informar de quem partiu a iniciativa da mudança de rumo do projeto (fls. 69-70).

78. Embora não sejam esclarecidas as ordens verbais, há referências ao Desembargador Flávio Ernesto, que pretendia o "máximo alcance" do sistema, mencionado nos depoimentos de Álvaro José Ockuizzi de Aguiar e Mia Cristina de Souza Reis, ambos da comissão de usuários, causando essa diretiva apreensão e dificuldades aos fiscais, em razão da limitação do projeto (fls. 77-78), compatível com a defesa de Célia Regina Amaya Utiyama e Marcelo Luis Alves Dias a fls. 96-109, afirmando que o TRT demonstrou apoio à realização das entrevistas e do levantamento do negócio como um todo, diretriz diversa da prevista no projeto básico, na mesma linha da defesa de Ana Luiza Bordallo da Costa a fls. 110-131, alegando que houve imposição de uma autoridade superior, o Desembargador Flávio Ernesto Rodrigues Silva, para que houvesse a oitiva de usuários, o que não estava previsto no projeto básico.

79. Apesar da proposta de arquivamento, a Comissão elaborou em 25/9/2007 o Relatório Final, enumerando um resumo dos problemas encontrados a fl. 149, entre os quais a falta de clareza do edital, a adoção da metodologia RUP, mesmo com a falta de conhecimento dos técnicos do TRT, a forma de pagamento confusa, misturando pontos de função e homens-hora, sugerindo algumas medidas ao TRT, entre as quais o registro de todas as decisões, por escrito, assegurando maior transparência e facilitando a fiscalização.

Análise:

80. O arquivamento do PAD, destinado à apuração da responsabilidade dos servidores enumerados, evidenciou o reconhecimento da incapacidade técnica e hierárquica dos fiscais para evitar o desvirtuamento do objeto a ser executado, sem que se tocasse em ponto central, uma vez que a alteração no escopo do contrato impediu a conclusão do sistema no prazo inicialmente fixado, de 31/12/2005, acarretando a necessidade de permanência do mainframe Unisys, além do aumento no valor dos serviços de desenvolvimento.

81. Diante da inadequação do projeto básico original, aquele limite temporal foi usado indevidamente, como pretexto para a contratação de um objeto totalmente distinto do previsto, para o qual não houve o devido procedimento licitatório, agravado pela contratação posterior da empresa líder, para continuação do projeto, por inexigibilidade, no processo TRT-SOF 336/07.

82. Mesmo não prevalecendo a responsabilização dos agentes e da empresa contratada pelas falhas ocorridas, no âmbito do PAD, persistem as irregularidades quanto ao atraso injustificado na desmobilização do mainframe e na contratação do prosseguimento do projeto Sapweb sem o devido procedimento licitatório, cuja responsabilidade será tratada adiante.

Item 3.2: Relatório atualizado quanto à apuração de responsabilidades pela continuação dos pagamentos relativos à locação do mainframe e serviços da empresa Unisys, a partir do exercício de 2006, informando se houve instauração de tomada de contas especial.

Resposta:

83. O Ofício TRT-GP 685/2009, a fl. 2 do Anexo 6, informa que esse item estaria atendido pelo Relatório a fls. 132-154, já analisado anteriormente, em que não há menção a qualquer responsabilização pela continuidade dos pagamentos realizados à empresa Unisys.

Análise:

84. Arquivado o PAD, ninguém foi responsabilizado pelos problemas relativos à execução contratual no processo TRT-SAF 168/04, tampouco foi mencionado o dano adicional, decorrente da concomitância de funcionamento dos ambientes Web e mainframe, este último desativado somente em 6/9/2008, quando a previsão do TRT-RJ era não prorrogar a locação prevista no processo TRT-SAF 235/02, vigente até 29/12/2005, o que representou retardo de quase 3 anos.

85. Pelo histórico das prorrogações do mainframe, observa-se também que não se tinha ideia ainda do prazo correto para a mudança de plataforma. Aditivo no processo TRT-SAF 235/02 prorrogou a vigência até 29/12/2006, sendo sucedido por novo contrato, no processo TRT-SOF 271/06, com vigência até 29/12/2007, que se estendeu até 6/9/2008 pelo processo TRT-SOF 055/08, com um período de transição entre as plataformas incompatível com o esperado.

86. Essa situação caracteriza falta de aderência da instituição aos termos do projeto básico do processo TRT-SAF 168/04, com definições precárias que já haviam sido criticadas pelo Relator do [Acórdão 740/2004-Plenário](#), no julgamento das contas do TRT-RJ relativas ao exercício de 2002, publicado em 25/6/2004, constando a notícia de migração para plataforma aberta desde as contas de 2001, cujo cronograma carecia de mais detalhamento, uma vez que não contemplava sequer as datas de entrada em produção dos sistemas.

87. No projeto básico a fl. 4 do Anexo 2, item 4.2, datado de 21/9/2004, há previsão de conversão prévia do SAP para plataforma Windows com banco de dados Oracle, antes do desenvolvimento a ser contratado, com o uso da ferramenta Enterprise Application Environment (EAE), da mesma fornecedora do mainframe, estratégia não levada adiante pelo TRT-RJ.

88. Com base nas informações aduzidas até o presente, conclui-se que, ao vacilar sobre a estratégia para a mudança de plataforma, a alta administração do TRT-RJ deu motivo ao prolongamento indevido nos contratos com o mainframe, cujo valor mensal de locação variou entre R\$ 210.893,00, no processo TRT-SAF 235/02, e R\$ 100.000,00, valor final no processo TRT-SOF 055/08, com redução gradual da capacidade dos equipamentos, mas aquém do esperado.

89. Não parece razoável, entretanto, que o termo inicial para as despesas indevidas seja a partir do término do primeiro contrato, em 30/12/2005, uma vez que, como será discutido nesta instrução, o prazo de 12 meses não foi estimado corretamente pelos responsáveis do projeto básico, sendo considerado inexequível nas condições apresentadas e, se aplicado, prejudicaria injustamente o gestor.

90. Conforme atesta o Relatório de Avanço Físico 5 da contratada, de 30/9/2005, a fl. 343 do Anexo 10, já havia então um atraso em torno de 235 dias corridos em relação ao planejamento proposto em 31/5/2005, que não estava sequer aprovado pelo TRT-RJ, aguardando a celebração de termo aditivo.

91. Em proposta de 28/10/2005, o Consórcio previa 274 dias úteis para a conclusão do projeto, a partir da publicação do aditivo que ainda se encontrava pendente, mas condicionado ao "cumprimento rigoroso do planejamento proposto", o que não se verificou (fl. 278 do Anexo 10).

92. Considerando a assinatura do contrato em 30/12/2004 e a necessidade de manutenção do mainframe até a implantação de todas as funcionalidades previstas, de 4.805 pontos de função, sendo 3.409 no processo TRT-SAF 168/04 e 1.396 no TRT-SOF 336/07 (fls. 5 e 933 do Anexo 4), estima-se que a conclusão do Sapweb, sem que houvesse percalços e alterações de estratégia durante a sua execução, teria ocorrido em 4.805,4, ou cerca de 30 meses, devendo ter sido concluído em 30/6/2007, sendo sustentável a tese de responsabilização dos gestores, por negligência, pelos gastos com a permanência do mainframe, de 1º/7/2007 a 6/9/2008, quando finalmente foi desativado (estimativa baseada em JONES, Capers. Estimating Software Costs - Bringing Realism to Estimating. 2. ed. Nova Iorque: Mc Graw Hill, 2007. p. 119).

93. Segundo o sistema SIAFI, o TRT-RJ, unidade gestora 080009, realizou pagamentos à empresa Unisys, CNPJ 33.426.420/0001-93, pela permanência da locação do mainframe a partir de 1º/7/2007, no valor total de R\$ 1.483.450,54, discriminados a seguir (fls. 86-101 do Anexo 3).

Data Valor (R\$)

30/08/2007 116.220,85

16/10/2007 116.220,85

29/10/2007 116.220,85

23/11/2007 116.220,85

14/12/2007 116.220,85

18/01/2008 108.722,78

21/01/2008 3.623,51
27/02/2008 73.333,33
08/04/2008 100.000,00
12/05/2008 100.000,00
05/06/2008 100.000,00
12/06/2008 100.000,00
08/07/2008 100.000,00
29/08/2008 100.000,00
24/09/2008 100.000,00
08/10/2008 16.666,67
TOTAL 1.483.450,54

94. Conquanto se entenda delineada a culpabilidade da alta administração e do corpo técnico do TRT-RJ na condução do projeto, a concomitância de fatores determinantes dos problemas torna virtualmente impossível a individuação das responsabilidades para fins de imputação de débito, tendo havido falhas desde o exercício de 2004, a partir da concepção do projeto básico, da inércia dos responsáveis em notificar a empresa quanto ao atraso na mobilização inicial para os trabalhos, da passividade diante da alteração do objeto do contrato em plena execução, da demora do processo de renegociação contratual e da deficiência do controle de prazos de desenvolvimento e implantação, abrangendo, portanto, 3 distintas gestões do TRT-RJ, conforme detalhado nas seções seguintes, no período de 2004 a 2008, tornando-se cada vez mais difícil a condução satisfatória do projeto.

B) TST (Ofício TCU/Secex-RJ-DT2 1172/2009)

95. A resposta do TST se deu pelo encaminhamento do "Relatório sobre Desenvolvimento de Sistemas de Acompanhamento Processual e Outras Soluções de Tecnologia da Informação na Justiça do Trabalho", de 26/6/2009, elaborado pela Assessoria de Tecnologia da Informação do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que se encontra no Anexo 8 dos autos.

Item 4.1: Informe sobre os parâmetros que estabelece, quanto aos órgãos regionais integrantes da estrutura do Judiciário Trabalhista, para implementação de novas soluções de tecnologia da informação, de modo a garantir que os órgãos integrantes da Justiça do Trabalho utilizem tecnologias compatíveis, entre si e com as soluções dos projetos nacionais, evitando retrabalho e problemas de interoperabilidade.

Resposta:

96. Essas informações se encontram na Parte 1 do Relatório da Assessoria de Informática, a fls. 4-9 do Anexo 8.

97. O Relatório reconhece que, desde o período inicial de implantação, de 1984 a 1987, e por cerca de 20 anos, a evolução da tecnologia da informação nos Tribunais do Trabalho se deu sem uma coordenação central, havendo "plataformas tecnológicas radicalmente distintas e invariavelmente incompatíveis entre si", havendo o início efetivo de um processo de integração e padronização somente em 2004, com o projeto "Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional na Justiça do Trabalho", ou SIGI-JT, impondo padronizações de fato em vários segmentos tecnológicos, cuja regulamentação se deu pela edição de Resoluções e Atos do TST e do CSJT, além de termos de cooperação técnica em diversas áreas (fls. 4-8).

98. Dentro do escopo do SIGI-JT, encontra-se o desenvolvimento de um novo sistema de administração de processos judiciais, o Sistema Unificado de Administração de Processos da Justiça do Trabalho (SUAP), para substituir as dezenas de sistemas existentes para essa finalidade, todos incompatíveis entre si, o qual é aderente à Lei 11.419/2006 e à Instrução Normativa TST 30/2007 (fls. 6/9).

99. O SUAP e seu respectivo Comitê Gestor foram instituídos pelo Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, que

também veda a adoção de soluções incompatíveis com a sua plataforma (fls. 8-9).

Análise:

100. Conforme os documentos recebidos, a Emenda Constitucional 45/2004, de 30/12/2004, parece representar um marco importante para a tecnologia da informação na Justiça do Trabalho, tendo acrescentado o art. 111-A à Constituição, nos termos seguintes (grifos nossos):

"Art. 111-A. O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(...) § 2º Funcionário junto ao Tribunal Superior do Trabalho:

(...) II - o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efeito vinculante."

101. Nessa função de órgão central, o CSJT expediu, em conjunto com o TST, o Ato CSJT.TST.GP.SE 9/2008, de 29/4/2008, determinando em seu art. 1º que "a administração do processo judicial no âmbito da Justiça do Trabalho e sua representação por meio eletrônico, nos termos da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, será realizada por intermédio de um único sistema de informática", cujo cronograma de implantação será definido no âmbito do contrato DI-011/2007, celebrado com o Serpro (fls. 241-242 do Anexo 6).

102. O art. 11 do referido Ato aponta para uma relativa autonomia dos Tribunais Regionais, ao vedar a criação de novas soluções que "não obedeçam à plataforma tecnológica adotada para o SUAP", sugerindo que, ao menos até a entrada em produção do novo sistema, os órgãos da Justiça do Trabalho poderão continuar a desenvolver sistemas conforme as suas preferências e necessidades, desde que apenas a plataforma seja compatível com o SUAP, utilizando, por exemplo, a linguagem Java, mesmo que a concepção e operação dos sistemas sejam completamente diferentes daquele (fl. 244 do Anexo 6).

103. A descontinuidade das soluções locais, entretanto, consta claramente no art. 9º, determinando que, após a implantação do SUAP, todas as bases de dados sejam transferidas para o novo sistema, representando, da forma como estabelecido, o desperdício dos investimentos realizados na construção dessas soluções, como o Sapweb (fl. 243 do Anexo 6).

104. Tal inferência é confirmada pela afirmação de Humberto Magalhães Ayres, membro da Consultoria-Geral de Informática do CSJT, de que o Sapweb "será utilizado até que todos os seus serviços sejam gradativamente substituídos pelo SUAP" (fl. 27 do Anexo 8).

105. Entretanto, as informações obtidas permitem concluir que não havia obrigação de o TRT-RJ aderir a um padrão nacional na época da contratação do Sapweb, em 30/12/2004, uma vez que não existia ainda essa definição, gozando os Tribunais Regionais de autonomia para definir seus próprios sistemas e plataformas.

106. Deve-se ressaltar que, diante da perspectiva de desperdício dos recursos investidos até o momento, tendo em vista o disposto no art. 9º, faz-se necessária uma determinação aos órgãos integrantes da Justiça do Trabalho, de modo a preservar o princípio da eficiência, positivado no art. 37 da Constituição.

"O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 28)."

107. Diante dos termos postos no Ato Conjunto mencionado, cabe determinação ao TST, para que encaminhe um plano conjunto com o TRT-RJ, nas próximas contas anuais, definindo o tratamento a ser dado ao Sapweb, quando o sistema SUAP estiver disponível para implantação, de modo a preservar os investimentos realizados em desenvolvimento e treinamento dos usuários.

Item 4.2: Encaminhe cópia integral do processo administrativo TST 23.010/2007-9, tratando das irregularidades apontadas no TRT-RJ pelo ex-Presidente do TST, Ronaldo José Lopes Leal.

Resposta:

108. Essas informações estão anexas ao Relatório da Assessoria de Informática, a partir da fl. 17 do Anexo 8.

109. A manifestação de Humberto Magalhães Ayres, membro da Consultoria-Geral de Informática do CSJT, destaca ser conhecida a decisão do TCU no processo TC [013.661/2003-0](#), determinando a desativação do equipamento de grande porte Unisys, mas ela não determinava o desenvolvimento de um novo sistema informatizado de acompanhamento de processos pelo TRT-RJ, o que foi uma decisão administrativa do órgão, sendo seu entendimento que o TRT poderia passar a usar um dos sistemas de acompanhamento disponíveis de outros Tribunais Regionais, já que havia previsão de substituição dos sistemas de acompanhamento (fl. 26).

110. A inadequação da conduta também foi comentada no relatório do Assessor da Presidência do CSJT Cláudio de Guimarães Rocha, em 3/4/2007, lembrando que "todos os Tribunais do Trabalho foram alertados para a não realização de ações de informática que conflitassem com as metas estabelecidas no Projeto de Modernização da Justiça do Trabalho", no encontro de Diretores de Informática, em Goiânia, no período de 1º a 3 de junho de 2005 (fl. 110 do Anexo 8).

111. Por fim, informa que, diante da gravidade das irregularidades apontadas pelo ex-Presidente do TST, Ronaldo José Lopes Leal, o CSJT determinou a realização de auditoria no TRT-RJ, cujo relatório se encontra a fls. 145-233, concluindo que os problemas na execução do contrato surgiram por falhas no planejamento na elaboração do projeto básico (fl. 163).

Análise:

112. Os resultados obtidos reforçam o diagnóstico de falhas de projeto básico e da inadequação do desenvolvimento de uma solução totalmente nova para a gestão de processos no TRT-RJ. Porém, a informação de que houve alerta aos diretores de informática dos TRTs em meados de 2005, quando o contrato do processo TRT-SAF 168/04 já estava em execução, não permitem inferir que houvesse alternativa viável para as demandas do órgão naquele momento.

113. É certo que, em junho de 2005, já não era prudente que a administração do TRT-RJ insistisse na execução de um contrato cujo projeto básico estava mal definido, sem domínio da tecnologia e sem clareza quanto ao sistema que desejava implementar, diante do conflito envolvendo os usuários e a área técnica.

114. Mas os elementos aduzidos não evidenciam nenhuma norma específica anterior à celebração do contrato do Sapweb, que vinculasse a administração do TRT-RJ à abstenção do objeto, o que também não seria razoável de se esperar após a assinatura do instrumento, em 30/12/2004, tese corroborada pelo Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, que só foi editado mais de 3 anos depois, sem que haja ainda solução nacional pronta para atender a demanda por gestão processual da Justiça Trabalhista.

115. A par do conflito explícito, envolvendo as administrações do TST e do TRT-RJ, faz-se necessária determinação ao primeiro, para que encaminhe ao Tribunal, nas próximas contas anuais, o cronograma de implantação das soluções corporativas para acompanhamento processual, bem as soluções de contorno a serem adotadas pelos Tribunais Regionais que demandem por sistemas antes do prazo previsto.

116. Frise-se também que é facilmente previsível um novo impasse envolvendo o TRT-RJ, uma vez que dificilmente se poderá justificar o desperdício do volume de recursos consumidos na construção do Sapweb, inclusive com o treinamento dos usuários, para que a solução seja descartada em prol da solução nacional, o que pode ocorrer em outras unidades integrantes da Justiça Trabalhista, cabendo recomendação ao TST para que, no exercício da competência constitucional do CSJT, prevista no art. 111-A, § 2º, II da Constituição, realize gestões junto aos órgãos integrantes, de modo a evitar o desperdício de recursos no desenvolvimento de soluções a serem descartadas quando da implantação dos projetos nacionais.

Item 4.3: Encaminhe relatório com total de gastos do TST e dos Tribunais Regionais do Trabalho, para fins de desenvolvimento, implantação, manutenção e suporte a sistemas de acompanhamento processual, incluindo gastos com consultorias especializadas, bem como previsão a respeito da operacionalização do sistema SUAP.

Resposta:

117. Essas informações se encontram na Parte 2 do Relatório da Assessoria de Informática, a fls. 9-16 do Anexo 8.

118. Destaca que a competência constitucional do CSJT limita-se à supervisão orçamentária e financeira dos órgãos das instâncias trabalhistas, que não se sobrepõe à autonomia administrativa dos Tribunais, tendo havido, entretanto, um "consenso", a partir de 2005, de que as ações orçamentárias deviam ser ajustadas, de modo a evitar duplicidade de investimentos (fls. 9-10).

119. Em relação aos gastos dos integrantes da Justiça do Trabalho com sistemas de administração processual, comenta que, em geral, não realizaram grandes investimentos desde o anúncio do desenvolvimento do SUAP, à

exceção do TRT-RJ, que patrocinou um sistema inteiramente novo, para "atender determinação do Tribunal de Contas da União que constatou, no decorrer de auditoria, a completa precariedade e o grande custo operacional de seu sistema anterior", conforme a tabela a seguir (fls. 10-11).

Órgão Investimento (R\$) Observações

CSJT 7.842.702,40 Codificação e implantação do SUAP pelo Serpro

2.565.000,00 Mapeamento de processos pela Fundação Getúlio Vargas para o SUAP (conforme a fl. 25, o mapeamento foi concluído em janeiro de 2007)

459.722,73 Viagens e diárias para apoio e desenvolvimento e gestão do projeto em 2007 e 2008

TRT-2 2.619.746,96 Inclui gastos com pessoal, consultorias, fábricas de software, capacitação e ferramentas de desenvolvimento

TRT-4 25.000,00 Sistemas desenvolvidos por equipe própria, de 2 coordenadores e 7 analistas/programadores. Valor corresponde a limite com consultoria em tecnologia Delphi

TRT-7 506.203,48 Despesas de terceirização na área de desenvolvimento e manutenção de sistemas

TRT-12 646.500,00 Gastos previstos em 2009 com serviços especializados, contando ainda com equipe de 1 analista e 6 técnicos dedicados

TRT-15 681.000,00 Valor gasto no ano anterior com desenvolvimento e manutenção de sistemas processuais

TRT-19 251.595,84 Custo anual com 3 analistas terceirizados, mas desenvolvimento também conta com recursos humanos próprios (1 analista e 3 técnicos)

TRT-20 260.000,00 Custo com serviços especializados no ano anterior

TRT-RJ 4.612.340,75 Valor contratado para desenvolvimento do Novo-SAP

TOTAL 20.469.812,16

120. Por fim, informa que o primeiro módulo do sistema SUAP está previsto para entrega em dezembro de 2009, podendo a implantação se dar no primeiro semestre de 2010 (fl. 16), relato inconsistente com o apresentado a fl. 25 do Anexo 8, em relatório de Humberto Magalhães Ayres, do CSJT, prevendo que os primeiros serviços estivessem disponíveis ao final de 2007, indicando que a conclusão do produto, de modo semelhante ao que ocorreu no TRT-RJ, também vem sendo adiada.

Análise:

121. O uso do termo "consenso" nas ações orçamentárias, visando evitar duplicidade de investimentos, parece inadequado diante da redação do art. 111-A da Constituição, não estando no âmbito da discricionariedade do TRT-RJ optar por aderir ou não ao SUAP, desde que ele seja compatível com a legislação processual e seus normativos próprios e esteja disponível para implantação, o que não ocorreu ainda.

122. O valor expressivo dos investimentos informados pelo TST não dá ainda a noção exata do volume de recursos envolvidos, embora permita avaliar a gravidade da situação da governança de TI na Justiça do Trabalho, marcada pela profusão de sistemas locais.

123. No valor atribuído ao TRT-RJ, por exemplo, não consta o contrato adicional para manutenção do Sapweb, no valor de R\$ 2.197.684,63, nem o celebrado para treinamento dos usuários, por R\$ 331.474,46, tampouco a consultoria do Serpro, por R\$ 223.200,00, todos celebrados entre 2005 e 2007, quando as informações foram prestadas pelo TST em junho de 2009, levantando dúvidas quanto à exatidão das informações referentes às demais unidades.

124. Além disso, vários regionais mencionaram que utilizam recursos próprios no desenvolvimento e na manutenção do sistema, não informando nenhum valor, mas é fato que a alocação desses servidores no desenvolvimento

redundante de soluções apresenta um custo de oportunidade elevado, correspondente à remuneração desses profissionais, bem como à infra-estrutura necessária ao desenvolvimento e à operação dos sistemas, incluindo licenças de software.

125. Esses valores podem ser bastante expressivos. No TRT-RJ, por exemplo, a STI contava com 47 funcionários em agosto de 2008, dos quais 13 apenas na Divisão de Desenvolvimento de Sistemas, conforme relatório a fls. 604-605 do Anexo 2.

126. Por fim, as expressões utilizadas nas respostas indicam que os gastos não foram informados de forma padronizada nem abrangente, limitando-se apenas ao período mais recente, ou à previsão para o ano de 2009.

127. Face os indícios de que esses gastos estão sendo realizados sem o devido controle, cabe recomendação ao TST, para que realize levantamento global das despesas destinadas a desenvolvimento e manutenção de sistemas na Justiça do Trabalho, destacando os de gestão processual, informando a este Tribunal, nas contas anuais, sobre a situação de cada órgão e as expectativas de redução de custos pela adoção de soluções nacionais, haja vista a possibilidade de prática de atos de gestão antieconômica.

4. EXAME DAS AUDIÊNCIAS

128. Preliminarmente, cumpre notar que a instrução de 16/12/2008 previa audiência de 3 ex-presidentes do TRT-RJ, solicitando razões de justificativa, nas propostas dos itens 1.1.1, 1.2.1 e 1.3.1, a fls. 94 do Volume Principal, para o "Descumprimento do item 9.3.23 do [Acórdão 740/2004-Plenário](#), por não terem apresentado a este Tribunal comprovação de migração dos sistemas e bases de dados para plataforma aberta, com a desativação do mainframe Unisys", o que não foi acolhido pelo despacho do Diretor a fl. 103, tendo em vista a chegada de documentos do TRT, comunicando a rescisão antecipada do contrato TRT-SOF 055/08, relativo ao mainframe Unisys, a partir de 6/9/2008, com assinatura do termo em 17/12/2008 (fls. 97-99 do Volume Principal).

129. Conquanto a máquina finalmente tenha sido desativada, persiste a necessidade de avaliar as razões para o hiato de mais de 4 anos entre a determinação deste Tribunal, publicada em 25/6/2004, e a desativação do mainframe, especialmente pelas notícias de falhas do novo sistema, mesmo após o longo período de desenvolvimento e maturação, como na reportagem publicada no jornal Tribuna do Advogado de outubro de 2008, reclamando "contra caos no TRT" desde a instalação do Sapweb (fl. 101 do Volume Principal).

130. Entretanto, embora o item não tenha constado dos ofícios de audiência, o Desembargador Ivan Dias Rodrigues Alves se manifestou sobre ele a fls. 176 do Anexo 6, o que permitirá acrescer elementos à análise já efetivada na seção anterior deste Relatório.

A) Nelson Tomaz Braga, Presidente do TRT-RJ no período de 17/3/2003 a 27/3/2005 (Ofício 1.167/2009)

131. Foi encaminhada resposta à audiência pelo Ofício TRT-GDNTB 49/09, de 5/6/2009, a fl. 163 do Anexo 6.

Item 1.1.2: Desenvolvimento local de vultosas soluções em TI, já contempladas nos projetos nacionais da Justiça do Trabalho, sem compromisso de aderência a padrões que permitam a compatibilidade das aplicações no plano nacional e com risco de desperdício de recursos pela inadequação dos sistemas ou substituição precoce pelas alternativas nacionais.

Resposta:

132. No período em que exerceu a Presidência do TRT-RJ, determinou aos setores técnicos, em cumprimento ao [Acórdão TCU 740/2004-Plenário](#), a migração dos sistemas e bases de dados para plataforma aberta, pelo processo TRT-SAF-168/04, sendo a contratação realizada em 30/12/2004, quando ainda não havia nenhum projeto para a unificação dos sistemas de acompanhamento processual da Justiça do Trabalho, não se devendo cogitar na ocorrência de desperdício de recursos nem de superposição de projetos (fls. 164-165 e 168).

133. Havia o projeto do Sistema Integrado de Gestão do TST, de 2004, quando já tramitava o processo do TRT-RJ, que não vinculava os Tribunais Regionais, limitando-se ao compartilhamento das informações, não prevendo uniformização ou compatibilidade dos sistemas, o que ocorreu somente depois de sua gestão, em projeto do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, criado pela Emenda Constitucional 45/2004 (fls. 165-166).

134. Na área da tecnologia da informação, a uniformização foi iniciada com a criação da Consultoria-Geral de Informática do CSJT, pela Resolução 03/2005, de 23/9/2005, cujas atribuições foram definidas pela Resolução 013/2005, de 15/12/2005, que previa expressamente "a necessidade de padronizar a nova plataforma tecnológica de informática" (fl. 166).

135. Apesar disso, um projeto para um sistema único de acompanhamento processual só foi conhecido no I Encontro de Diretores de Informática da Justiça do Trabalho, realizado no período de 28 a 30 de março de 2006, sendo à época noticiada uma parceria entre a Fundação Getúlio Vargas e o CSJT, para desenvolvimento e implantação do SUAP (fl. 167).

Análise:

136. Conforme os documentos analisados, assiste razão ao ex-presidente quanto à ausência de padrões para a Justiça do Trabalho em 2004, quando foi determinada a migração de sistemas e bases de dados do TRT-RJ para plataforma aberta, somando-se às informações obtidas na resposta a diligência ao TST, de que não havia, até meados de 2005, nenhuma definição específica, como já tratado nesta instrução.

137. Tendo em vista a ausência de normativos vinculantes, é quase irrelevante até mesmo a divergência existente quanto ao mencionado alerta que, segundo o ex-presidente do TRT-RJ, teria ocorrido no I Encontro de Dirigentes de Informática da Justiça do Trabalho, realizado na sede do TST, de 28 a 30/3/2006, conforme a fl. 167 do Anexo 6, ao passo que, segundo o CSJT, teria sido no encontro de Diretores de Informática, em Goiânia, de 1º a 3/6/2005, conforme a fl. 110 do Anexo 8, tendo, como mencionado pelo CSJT, apenas caráter de recomendação.

138. Nesse aspecto, o ponto fundamental está na ausência de normativos dessa natureza, que, conforme já exposto, permanece até o presente, uma vez que o sistema SUAP ainda não está disponível em produção, situação que deve perdurar, no mínimo, até 2010, conforme previsão do CSJT a fl. 16 do Anexo 8, permanecendo sem regulamentação o desenvolvimento de sistemas semelhantes por parte de qualquer dos 24 Tribunais Regionais do Trabalho nesse período.

139. Assim, embora se possa cogitar da participação do ex-Presidente no atraso global do desenvolvimento do novo sistema e da desativação do mainframe Unisys, a partir da concepção do projeto básico e da inércia no início dos trabalhos, bem como edição do Ato da Presidência do TRT-RJ 180/2005, de 16/2/2005, a fl. 102 do Anexo 3, que criou a "Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema de Acompanhamento de Processos", admite-se que essa conduta não foi determinante para o atraso na conclusão do projeto, iniciado com respaldo em lacuna no provimento de soluções nacionais e em ausência de normativo específico, sendo proposto o acolhimento das razões de justificativa.

B) Ivan Rodrigues Alves, Presidente do TRT-RJ no período de 28/3/2005 a 28/3/2007 (Ofício 1.168/2009)

140. A resposta à audiência se encontra a fls. 176-204 do Anexo 6.

Item 1.2.1: Descumprimento do item 9.3.23 do [Acórdão 740/2004-Plenário](#), por não ter apresentado a este Tribunal comprovação de migração dos sistemas e bases de dados para plataforma aberta, com a desativação do mainframe Unisys.

Resposta:

141. A simples desmobilização do mainframe não tornaria o TRT independente do fornecedor e, por isso, foi interrompido o processo de migração do SAP em andamento, que se dava com o uso de ferramenta proprietária da Unisys, concentrando-se todos os esforços no projeto de reengenharia, com plataforma aberta, cujo pedido TRT-SAD 152/04 se deu antes da publicação do [Acórdão TCU 740/2004-Plenário](#) (fl. 178).

Análise:

142. Até o término de sua gestão, em março de 2007, o responsável não havia conseguido cumprir a determinação do referido Acórdão, de 2004, publicado ainda durante a gestão de seu antecessor.

143. Cumpre ressaltar que, desde o início da gestão, em março de 2005, quando já eram visíveis os primeiros problemas de execução do contrato com o consórcio Prosap, havia a alternativa de restringir o escopo ao que estava previsto no projeto básico, de modo a cumprir o prazo estipulado que, conforme o Chefe da Divisão de Gestão de Sistemas e Portal em 2005, já "seria apertado" (fls. 69-70 do Anexo 6).

144. Além disso, houve demora na renegociação contratual, sendo o aditivo assinado somente em 23/12/2005, configurando-se um novo sistema de acompanhamento, e não o que estava esboçado no projeto básico.

145. Dessa forma, além da interrupção da migração que estava em andamento, cuja conclusão era tratada no projeto básico como pressuposto, até 23/12/2005 ainda não havia sido sequer iniciada a estratégia de reengenharia contratada, uma vez que se partiu para a modelagem de um novo sistema.

146. Como não houve audiência do gestor quanto a esse item, que não constou do Ofício 1.168/2009-TCU/Secex-RJ-DT2, a fl. 120 do Volume Principal, conforme o parágrafo 02 do despacho do Diretor a fl. 103, a resposta não foi considerada para fins de análise de razões de justificativa, embora os fatos aduzidos sejam utilizados na análise da responsabilidade pelo atraso na liberação do mainframe.

Item 1.2.2: Desenvolvimento local de vultosas soluções em TI, já contempladas nos projetos nacionais da Justiça do Trabalho, sem compromisso de aderência a padrões que permitam a compatibilidade das aplicações no plano nacional e com risco de desperdício de recursos pela inadequação dos sistemas ou substituição precoce pelas alternativas nacionais.

Resposta:

147. As soluções em TI utilizadas na implantação do Novo-SAP não estavam contempladas nos projetos nacionais da Justiça do Trabalho e, além disso, são amplamente compatíveis com estes, não havendo risco de desperdício de recursos. O SUAP será a ferramenta mais importante na modernização da Justiça do Trabalho, mas o contrato para desenvolvimento do Novo-SAP data de 2004, antes da Emenda Constitucional 45/04 e da ideia da unificação da administração processual (fls. 185 e 188-189).

148. Há similaridade entre os 2 sistemas, bastando o aproveitamento do que já foi realizado pelo TRT-RJ, mas o CSJT e o TST "deram de ombros à mais valiosa premissa do SIGI: valorização das iniciativas de sucesso já desenvolvidas pela Justiça do Trabalho" (fls. 189-191).

149. Houve inclusive proposta de aproveitamento das funcionalidades do Novo-SAP no SUAP, examinada pelo SERPRO em 2007, que confirmou o bom padrão dos requisitos técnicos do Novo-SAP, mas concluiu que o reaproveitamento apresenta muitos riscos (fl. 193).

150. A proposta de audiência conflitaria com o posicionamento adotado na Ata de Correição Ordinária de março de 2006, em que o Ministro-Corregedor Rider de Brito, após comentar a precariedade do sistema em uso, destacou que "espera que o sistema ora em desenvolvimento venha alinhar a 1ª Região aos Tribunais mais avançados na área de informática", recomendando ao TRT-RJ que dê "total prioridade à implantação do novo sistema" (fls. 191-192).

151. Há também críticas à qualidade das soluções nacionais da Justiça do Trabalho, como o módulo e-JUS, desenvolvido em plataforma cliente-servidor, dificultando a atualização do aplicativo, ou o módulo de audiências AUD, que não gera documentos totalmente compatíveis com o padrão do BrOffice (fls. 196-197).

152. Pelo Ofício TRT-GP 167/07, foi indagado ao TST sobre as providências tomadas para compatibilização do SUAP, da Justiça do Trabalho, com o PROJUD, um sistema de acompanhamento processual do Conselho Nacional de Justiça, que abrangeria todo o Poder Judiciário, sem que tenha sido recebida resposta (fl. 200).

Análise:

153. A resposta do ex-presidente menciona novamente o conflito existente entre o Regional e o TST, mas não aborda a questão de forma objetiva, como demonstrando por que não seria razoável a conclusão do Serpro, de que a adoção do Sapweb como base para o SUAP acarretaria riscos ao projeto.

154. Observa-se, entretanto, que houve recomendação da equipe do CSJT, após realizar auditoria no TRT-RJ em 2007, para que fosse avaliada "a possibilidade de adoção do Projeto Novo-SAP como base para o SUAP, aproveitando-se o investimento já efetuado no TRT Rio, o que redundaria em economia de tempo e de recursos financeiros" (fls. 228-229 do Anexo 8).

155. Consta ainda que a Consultoria-Geral de Informática da Justiça do Trabalho respondeu à recomendação, conforme a seguir (fl. 279 do Anexo 8):

"Não somente o Novo-SAP do TRT 1ª Região, como também o PROJUDI disponibilizado pelo CNJ estão sendo analisados como base para o desenvolvimento do SUAP. Por definição da CAPI/JT, o SERPRO foi contatado e já está realizando uma avaliação comparativa a fim de indicar se a melhor opção é desenvolver o SUAP ou adaptá-lo a partir de um dos outros dois sistemas. Naturalmente, esta análise visa identificar a melhor opção observando-se a economia de tempo, esforço e investimento financeiro. Salientamos que o resultado desta análise será encaminhado para as vias administrativas competentes."

156. A seguir, em relatório da Coordenadoria de Auditoria e Inspeção do TST, consta que o Serpro opinou que o Novo-SAP "utiliza de ferramentas proprietárias e, portanto, não seria aproveitado", manifestando-se aquela Coordenadoria favoravelmente ao Novo-SAP, uma vez que "servidor de aplicações e frameworks de desenvolvimento são conhecidos pelo TST e amplamente utilizados pela comunidade..." (fls. 326-327 do Anexo 8).

157. No mesmo documento, é mencionada também reunião da Comissão de Avaliação de Projetos de Informática (CAPI) de 26/9/2007, com recomendação de descarte da alternativa do PROJUDI, "por não atender as necessidades da Justiça do Trabalho, constituindo-se em um sistema mais afeito às necessidades de outros ramos da Justiça" (fl. 326 do Anexo 8).

158. Embora os problemas apresentados pelo Sapweb não permitam considerá-lo como uma iniciativa de sucesso até o momento, as críticas feitas às soluções nacionais parecem procedentes, carecendo a Justiça do Trabalho de um salto de qualidade em sistemas de informação.

159. Mas o modo desarticulado como as ações parecem estar ocorrendo, além do conflito entre as respectivas administrações, constitui um empecilho ao objetivo da excelência na prestação de serviços, como parece evidente.

"A demanda por sinergias alinha-se de algum modo com as disciplinas de valor - líderes em produto mais frequentemente exigem somente sinergias tecnológicas; firmas focadas na intimidade com o cliente procuram frequentemente dados compartilhados, bem como as economias de escala características das sinergias tecnológicas; e firmas operacionalmente excelentes encontram valor na padronização dos processos, assim como nas sinergias tecnológicas e de dados (WEILL, Peter, ROSS, Jeanne W. Governança de TI. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006. p. 179)."

160. As dificuldades para uso do e-JUS foram mencionadas pela contratada que desenvolvia o Sapweb, no RAF 19, de 9/12/2006, ilustrando um dos problemas que mais tarde se tornaram públicos, para implantação dos projetos nacionais simultaneamente ao desenvolvimento do Sapweb (fl. 433 do Anexo 10):

"Integração com o e-JUS - Para integrar o novo SAP com o eJus precisamos dos seguintes passos: entender o funcionamento do E-Jus, entender o processo de trabalho da 4ª região, comparar com o processo de trabalho da 1ª região, estudar diferentes documentações utilizadas nos setores do TRT da 1ª região e apresentar as soluções para os usuários, inclusive desembargadores, até que houvesse um consenso da melhor forma de integrar e minimizar o re-trabalho;

Não aceitação do e-Jus por parte dos usuários - O fato do TRT da 1ª região não realizar a troca prévia de votos, como ocorre na 4ª região, fez com que a aceitação do E-Jus se tornasse mais complicada. Outro ponto é que apesar da solução prever a exportação dos votos para o E-Jus, existem juízes/desembargadores que resistem, desta forma o E-Jus será mal utilizado, uma vez que o voto estará em branco na tela de cada um. No entanto, apesar de ter discordantes, a solução foi finalizada;

Convencimento da utilização do E-Jus - Como este aplicativo não atende às necessidades do TRT 1ª região porque os processos de trabalho são bastante diferentes, foi necessário conceber uma solução para que os usuários aceitassem sua utilização, uma vez que este módulo será utilizado apenas durante a realização da sessão. No entanto, como as informações colhidas durante a sessão devem ser utilizadas para emissão de documentos, há um re-trabalho inaceitável por parte dos usuários."

161. Por fim, a Ata de correição mencionada apenas ressalta a precariedade do antigo sistema SAP, baseado no mainframe, que já era conhecida, mas não torna inexistente o problema da multiplicidade de esforços no âmbito do TRT-RJ, com ações praticamente idênticas para se alcançar o mesmo fim, sem que haja comunicação eficaz entre as unidades envolvidas, sendo a implantação de soluções nacionais naturalmente mais lenta que a das soluções locais, como esclarece o CSJT a fl. 323 do Anexo 8:

"Todavia, este é um processo lento e gradual, pois, para atender às necessidades de todos os tribunais, agrega-se grande complexidade às soluções, o que, naturalmente, implica em maiores prazos para a conclusão destes projetos."

162. A despeito de eventuais diferenças entre os sistemas dos diversos integrantes da Justiça do Trabalho, há, portanto, necessidade de coordenação das atividades envolvendo esses órgãos, de modo a maximizar os benefícios das aplicações dos recursos públicos, já constando determinação específica no item referente à análise da diligência ao TST, cabendo, entretanto, o acréscimo da necessidade de encaminhamento, nas próximas contas anuais, desse estudo realizado pelo Serpro, mencionado no item 8.2 do Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Inspeção do TST, concluindo que não seria recomendável a adoção do Sapweb como base para o SUAP, bem como os estudos que levaram ao descarte do PROJUDI como alternativa para a Justiça do Trabalho.

Item 1.2.3: Seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe.

Resposta:

163. Houve prejuízo à implantação do sistema por problemas anteriores à gestão (fl. 177).

164. Embora o contrato TRT-SAF 168/04 tenha sido assinado em 30/12/2004, somente em julho de 2005 recebeu proposta de renegociação contratual da empresa, concluindo pela vantajosidade da renegociação, obtida por celebração de aditivo em 23/12/2005, considerando, portanto, que pelo menos um ano de atraso no projeto se deveu às falhas existentes no projeto básico e à culpa da contratada (fl. 178).

165. Questiona-se também a crítica feita na instrução inicial à exequibilidade do contrato no prazo estipulado de 12 meses, considerando que a fórmula de Capers Jones, mencionada no item 32 da instrução, a fl. 86 do Volume Principal, não ultrapassa o campo teórico, dependendo esse prazo, que não foi questionado por qualquer possível interessado, não somente do número de pontos de função, mas da quantidade de homem-hora a ser disponibilizada pela contratada (fl. 182).

Análise:

166. Conquanto mencione problemas anteriores ao início de sua gestão, em 28/3/2005, o responsável não explicita concretamente medidas efetivas que tomou após essa data, para resolver as questões pendentes: a preservação do objeto do contrato, que estava sendo redefinido pela comissão de usuários criada pelo seu antecessor, e do prazo estipulado como inelástico, de 31/12/2005, mas que já estava irremediavelmente comprometido, considerando-se que a assinatura do aditivo de renegociação ocorreu somente em 23/12/2005.

167. A primeira dessas pendências, considerando que a comissão de usuários assumiu papel de decisão, sobrepondo-se aos fiscais do contrato, só poderia ser tomada pelas altas autoridades do órgão, o que não ocorreu.

168. Com relação ao prazo, de 12 meses a partir da assinatura, não consta nenhuma referência sobre a forma como ele foi estimado, seja no projeto básico de 2004, seja na renegociação de 2005, ambos frustrados.

169. A crítica à conhecida regra de bolso de Capers Jones, que estima o prazo de sistemas comerciais elevando o número de pontos de função ao expoente 0,4, embora pudesse ser parcialmente procedente, caso baseada em informações históricas detalhadas do ambiente do TRT-RJ ou da empresa contratada, carece de fundamentação, uma vez que nenhum estudo alternativo é apresentado.

170. Como já se calculou na primeira instrução, sendo o tamanho do sistema estimado pelo TRT-RJ em 7.176 pontos de função, o prazo calculado seria igual a 35 meses, aproximadamente, quase o triplo dos 12 meses estipulados no contrato, a menos que, como sugere o Edital, fosse pretendida apenas a migração do sistema existente, sem grandes alterações, e não o desenvolvimento de solução inteiramente nova.

171. Mesmo supondo que a estimativa inicial do TRT-RJ estivesse errada, pela falta de conhecimento na área e pela própria fragilidade de estimativas quando o objeto está em fase inicial de definição, o uso da contagem dos itens priorizados na primeira etapa do projeto e estimados pela contratada, de 3.231 pontos de função, a fls. 300/321 do Anexo 6, levaria a mais de 25 meses, ainda insuficientes para a entrega tempestiva do sistema.

172. É fato que, como toda regra de bolso, os resultados são apenas aproximados e não deveriam sequer ser utilizados para a gênese de obrigações contratuais, mas são um eficaz "teste de sanidade" das estimativas realizadas, como o prazo estabelecido no contrato referente ao processo TRT-SAF 168/04, cabendo a cada entidade explorar os seus dados históricos, para desenvolver tabelas baseadas em seus próprios resultados, em lugar das estimativas genéricas (JONES, Capers. *Estimating Software Costs - Bringing Realism to Estimating*. 2. ed. Nova Iorque: Mc Graw Hill, 2007, p. 119).

173. Cumpre observar que o relatório do Serpro, contratado para prestar consultoria na renegociação com o consórcio, entre outros serviços previstos em contrato de R\$ 223.200,00, menciona diagnóstico semelhante quanto à não razoabilidade do limite de 31/12/2005, a fl. 37 do Anexo 3.

"O Prazo precisa ser reestimado, utilizando-se modelos baseados na métrica Pontos de Função, para negociar-se a data de entrega do sistema. A fórmula de Capers Jones será utilizada na Estimativa de Prazo. Opcionalmente, pode-se utilizar o modelo COCOMO II em complementação, caso seja possível obter os parâmetros para calibragem e mapeamento do modelo compatíveis com o projeto em questão."

174. Apesar das recomendações feitas, nada consta a esse respeito, restando concluir que o prazo foi estimado a partir de um limite dado como imperativo, sem nenhum respaldo técnico que permitisse concluir se era ou não exequível para o objeto definido no edital, ou mesmo para o novo objeto que a comissão de usuários estava construindo, em plena execução contratual.

175. A estratégia questionável lembra a técnica da Lei de Parkinson para estimativa do esforço, estabelecendo que "o trabalho se expande para preencher o tempo disponível (...) Se o software deve ser entregue em 12 meses e 5 pessoas estão disponíveis, o esforço necessário é estimado em 60 pessoas-mês" (SOMMERVILLE, Ian. Engenharia de Software. 8. ed. São Paulo: Pearson Addison-Wesley, 2007. p. 410).

176. Na situação em comento, em um projeto cuja tecnologia não era conhecida dos técnicos do TRT-RJ, atribuir um tempo pré-definido no primeiro contrato já foi um risco desnecessário, mas insistir no erro na celebração do aditivo revelou-se ato de gestão temerária, criando situações emergenciais que se prolongaram pelo menos até o segundo semestre de 2008.

177. Outra questão relevante consiste na ideia passada pelo ex-presidente, do aumento do número de pessoas alocadas ao projeto, como determinante para o prazo a ser estipulado. Essa premissa é falsa, como atesta a literatura especializada e o gráfico utilizado pelo Serpro, em análise realizada quando da renegociação do contrato, a fl. 46 do Anexo 3, demonstrando que, em média, é impossível terminar o projeto em menos de 75% do tempo ótimo de desenvolvimento, limitação imposta pela chamada "região impossível" da curva Putnam-Norden-Rayleigh (PNR).

[gráfico no original]

178. Como se vê, não é linear a relação entre o número de pessoas alocadas a um projeto de desenvolvimento e o tempo necessário para a sua conclusão, podendo haver até mesmo decremento da taxa de entrega do produto.

"À medida que o pessoal aumenta mais esforço pode ser necessário. A razão para isso é que as pessoas gastam mais tempo se comunicando e definindo interfaces entre as partes do sistema desenvolvidas por outras pessoas. Dobrar o número de pessoal (por exemplo) não significa, portanto, que a duração do projeto será reduzida à metade (SOMMERVILLE, Ian. Engenharia de Software. 8. ed. São Paulo: Pearson Addison-Wesley, 2007. p. 420)."

179. Assim, mesmo com maior número de recursos alocados, há limitações relacionadas à administração de pessoal e realização de atividades em paralelo, daí decorrendo que uma estimativa de prazo de 3 anos, se correta, conduz a um prazo mínimo aproximado de 27 meses, antes do qual não é possível a conclusão satisfatória dos serviços.

180. Trabalhando com dados talvez mais próximos daquele ambiente específico e sua equipe, o Consórcio chegou a levar ao conhecimento do TRT-RJ, em resposta ao parecer do SERPRO, duas estimativas de prazo, a primeira pouco superior a 19 meses, obtida pela fórmula de Capers Jones, considerando a estimativa de tamanho de 3.660 pontos de função, mas usando o expoente 0,36, por se tratar de aplicação orientada a objeto, e a segunda por modelagem exponencial, a partir de sua produtividade esperada de 18 horas por ponto de função e 3.660 pontos de função, resultando em esforço de 65.880 horas, aplicando-se então o multiplicador 0,38 e o expoente 0,37, obtidos a partir de resultados da base de projetos do International Software Benchmarking Standards Group (ISBSG), disponíveis no endereço <http://www.isbsg.org/isbsg.nsf/weben/Project%20Duration>, resultando na duração aproximada de $0,38 \times 65.880^{0,37}$, ou cerca de 23 meses, o que levou a contratada a rejeitar as insistentes solicitações do TRT-RJ para que o prazo de conclusão fosse de 12 meses, uma vez que se situaria na região impossível (fls. 255-256 do Anexo 10).

181. Por fim, há que se notar que, tendo sido o contrato e o termo definitivo de aceite assinados em 30/12/2004 e 30/10/2007, respectivamente, o tempo efetivo para conclusão do sistema, sem levar em conta os problemas detectados após a entrada em produção, foi de 34 meses, que poderiam ser reduzidos a 22, caso considerado totalmente perdido o tempo de desenvolvimento até 23/12/2005, quando foi assinado o aditivo de renegociação, mas jamais alcançando os 12 meses previstos no contrato, confirmando a razoabilidade do uso do referido teste de sanidade de Capers Jones nesse caso.

182. Assim, devem ser rejeitadas as razões de justificativa do gestor.

C) Doris Luise de Castro Neves, Presidente do TRT-RJ no período de 29/3/2007 a 22/3/2009 (Ofício 1.169/2009)

183. A ex-Presidente havia solicitado prorrogação de prazo em 17/6/2009, deferida em caráter excepcional pelo Relator, que concedeu prazo de 75 dias, a contar de 12/6/2009, conforme manifestações a fls. 149-151 do Volume Principal, protocolando resposta em 7/7/2009 (Anexo 9).

184. Em notas introdutórias, informa que se encontra aposentada, respondendo nos limites de sua gestão, reafirmando a inexistência de norma tratando de unificação de sistemas até o Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 09/08, sem garantia de efetiva previsão para implementação do SUAP, devendo ser afastada a afirmativa de que foram trabalhadas soluções já contempladas nos projetos nacionais, inclusive por que o Sapweb já estava recebido desde 30/10/2007 (fls. 3-6 e 11).

185. Afirma também que o Sapweb é plenamente compatível com o SUAP, embora estranhe a avaliação do Serpro, de 25/9/2007, concluindo que nenhum dos sistemas dos Tribunais apresentava os requisitos necessários para atender às expectativas da Justiça, tendo o próprio Serpro sido contratado pelo CSJT, em 18/12/2007, para implantação do SUAP (fls. 9-10).

186. Comenta a fl. 12 sobre as manifestações anônimas encaminhadas ao TCU, comparando o Sapweb ao SUAP, bem como a representação de entidades no interesse de advogados, mencionada a fl. 101 do Volume Principal, cujos problemas levantados foram analisados em visitas do então presidente da CAPI, vinculada ao CSJT, destacando que:

a) não há problema de concepção ou arquitetura do projeto, consistindo as principais reclamações em queda do sistema, excesso de filtros e lentidão em determinados horários, principalmente entre 12 e 16h (fl. 13);

b) os problemas considerados mais sérios são relativos à rede, pelo fato de o TRT-RJ ter excedido a capacidade de tráfego de dados, cujo volume está acima do contratado, aliado à baixa qualidade do nível de atendimento da operadora Embratel (fl. 14).

187. Concluindo as notas introdutórias a fl. 14, informa que o Sapweb foi integralmente implantado no TRT-RJ durante sua gestão, assim com os projetos nacionais, a saber: Cálculo Rápido e e-Jus, em novembro de 2007, e-recurso, em junho de 2008, e-Doc e CPE, em novembro de 2008, e Aud, em dezembro de 2008.

188. No tocante ao SUAP, somente em 10/2/2009 foi entregue a primeira etapa, sendo programada sua implantação no Foro Trabalhista de Paulínia, do TRT da 15ª Região, em 1º/5/2009, mas notícias no site da OAB de São Paulo davam conta que inexistia data prevista para a implantação, "por motivos técnicos", constando ainda anúncio do Ministro Milton de Moura França, de 17/6/2009, presidente do TST e do CSJT, de solicitação de novo cronograma ao Serpro, evidenciando que as dificuldades de implantação de sistemas não são próprias apenas do TRT-RJ, como sugere a denúncia anônima na Manifestação 10069 (fls. 15-16).

189. Por fim, reconhece que "o tempo transcorrido não foi curto", mas a demora não teria decorrido "de fatos outros que não as dificuldades próprias da tecnologia e da resistência usual à mudança", contando o TRT-RJ com o Sapweb integralmente implantado (fl. 16).

Item 1.3.2: Desenvolvimento local de vultosas soluções em TI, já contempladas nos projetos nacionais da Justiça do Trabalho, sem compromisso de aderência a padrões que permitam a compatibilidade das aplicações no plano nacional e com risco de desperdício de recursos pela inadequação dos sistemas ou substituição precoce pelas alternativas nacionais.

Resposta:

190. Como exposto nas notas introdutórias, não é certo falar que houve desenvolvimento de soluções já contempladas nos projetos nacionais, já que o projeto do Novo-SAP é anterior à criação do CSJT, nem é adequado afirmar ausência de compromisso de aderência a algo que então não existia, além da situação atual de aderência aos padrões do SUAP (fls. 16-18).

191. Além disso, já era de conhecimento do TST que não havia condições técnicas e financeiras para desenvolver o Novo-SAP e implantar os aplicativos nacionais, aliado à decisão do TCU na tomada de contas [013.661/2003-0](#), determinando a imediata desativação do equipamento de grande porte Unisys (fl. 18).

Análise:

192. A resposta da ex-presidente a esse item repete essencialmente os argumentos dos seus antecessores, quanto à falta de norma de padronização de sistemas na época da contratação do Sapweb, entendendo-se pela sua procedência.

193. Mesmo considerando-se que essa gestão se iniciou em 29/3/2007, quando já haveria o "consenso" mencionado pelo TST entre os órgãos da Justiça do Trabalho sobre o desenvolvimento de soluções nacionais para acompanhamento de processos, bem como já teriam sido emitidos os alertas nas reuniões de diretores de informática, para que não fossem realizados investimentos vultosos no desenvolvimento de soluções locais, o tempo decorrido desde a assinatura do contrato para desenvolvimento do Sapweb não permitiria que, mais de 2 anos depois, o gestor pudesse tomar a decisão de simplesmente cancelar o projeto.

194. Mas a Ata de correição, realizada em novembro de 2008, ainda sugere deficiências na adesão do TRT-RJ à utilização dos projetos nacionais (fl. 580 do Anexo 10):

"Em relação aos projetos nacionais de informática, o Ministro Corregedor-Geral, com base em dados do próprio Tribunal e em outros apurados por ocasião da presente correição ordinária, constatou que o TRT da 1ª Região implantou praticamente todos os projetos do Sistema Integrado de Gestão da Informação da Justiça do Trabalho. No entanto, tal como observado na correição ordinária anterior, permanece desprezando diversos desses aplicativos: não adota o Sistema "Sala de Audiência - AUD", o Sistema "Cálculo Unificado" e o Sistema "Cálculo Rápido"."

195. O documento concluiu com uma série de recomendações, entre as quais o treinamento dos servidores do TRT-RJ no Sapweb, a revisão dos filtros existentes e o estabelecimento de um canal permanente de comunicação com advogados e servidores (fls. 617-618 do Anexo 10).

196. Ressente-se, portanto, de maior articulação entre os itens mencionados pela gestora e as informações dos órgãos centrais da Justiça do Trabalho, indicando que as dificuldades de entrosamento ainda permaneceram, não sendo explicado, por exemplo, como o Sapweb será integrado com o seu futuro substituto, nem que ações estariam sendo executadas para garantir a efetividade dos recursos investidos.

Item 1.3.3: Seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb, que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe.

Resposta:

197. Ao iniciar a gestão, faltava exatamente um mês para o término da vigência do 3º termo aditivo, em 29/4/2007, o que obrigou a nova prorrogação, para até 29/5/2007, fundamentada em parecer técnico, dando conta das inconsistências da base de dados do antigo SAP, detectadas na migração, que surgiam dia a dia, conforme fls. 3017/3018 do processo TRT-SAF 168/04 (fl. 20).

198. O recebimento provisório se deu em 3/7/2007, ultrapassando-se o prazo de 15 dias após o término da execução, previsto no item 11.3 do projeto básico, justificado pelo fiscal pela necessidade de um prazo de 5 semanas para a migração, que ocorreu de 11/5 a 18/6/2007 (fl. 20).

199. Em 30/10/2007, ocorreu o recebimento definitivo, ultrapassando-se o prazo de 90 dias previsto no § 3º do art. 73 da Lei 8.666/93, justificando-se o atraso pelo ineditismo do projeto, pela complexidade, criticidade e magnitude do sistema, além das dificuldades enfrentadas na fiscalização (fl. 21).

200. Uma vez recebido, foi necessário implantar o novo sistema de forma parcial, mesmo à custa de manter o mainframe por mais um período, por inúmeros motivos, entre os quais (fls. 21-22):

- a) inviabilidade logística de atendimento dos problemas usuais em sistemas dessa magnitude, no caso de demandas de todo o público do Tribunal;
- b) necessidade de treinamento no novo ambiente tecnológico web, dada a heterogeneidade de conhecimento de informática dos servidores e magistrados;
- c) risco maior de problemas na migração de dados nas Varas da Capital, sendo iniciada a implantação pelas varas do interior, minimizando o impacto;
- d) risco de problemas técnicos que inviabilizassem o funcionamento do sistema Sapweb, prejudicando o atendimento à população.

201. A nova contratação do mainframe, em 2008, foi realizada com cláusula de rescisão antecipada, permitindo que esta se desse com efeitos a partir de 6/9/2008 (fl. 22).

Análise:

202. Diante dos problemas já conhecidos por seus antecessores para prosseguimento do projeto Sapweb, cujas estimativas de prazos se situavam em um plano mais abstrato, uma vez que o objeto ainda estava pouco definido, ou não havia produtos mais tangíveis para os usuários finais, era mais favorável a situação da gestora, que assumiu a Presidência em 29/3/2007, sendo necessária uma atuação incisiva, de modo que os prazos fossem cumpridos.

203. Os atrasos, entretanto, continuaram a ocorrer também nessa gestão, tendo o sistema sido recebido provisoriamente em 3/7/2007, quando o mainframe já deveria ter sido desativado, embora o Relatório de Avanço Físico nº 22, de 10/3/2007, indicasse a conclusão do projeto em 20/4/2007, caso as obrigações contratuais fossem

cumpridas pelo TRT-RJ (fl. 339 do Anexo 6).

204. Alguns meses depois, no cronograma encaminhado pelo Ofício STI 065/07, de 9/8/2007, era prevista a conclusão da implantação do Sapweb na 1ª instância em 28/12/2007, e da 2ª instância em 22/11/2007 (fls. 549 e 553 do Anexo 2).

205. Em janeiro de 2008, o Memorando DGSP 009/08 atestava o uso do Sapweb em apenas 11 Varas do Trabalho, dando conta de alteração do cronograma, ocorrida em outubro de 2007, para minimizar o impacto da troca de sistema nas varas com maior movimentação processual, prevendo a conclusão em 16/6/2008 (fls. 1166-1169 do Anexo 2).

206. Aos atrasos no recebimento, acresceram-se os relativos à implantação, por motivos que, ao longo dos quase 3 anos de desenvolvimento do Sapweb, deveriam estar previstos e mitigados, como as inconsistências de dados, mencionadas desde o projeto básico, e o excesso de filtros, cujos ajustes já poderiam ter ocorrido perante a comissão de usuários, uma vez que se trata de questão relativa à interface de uso das funcionalidades.

207. Note-se que, conforme o cronograma original, a fase de implantação teria apenas cerca de 40 dias, com a instalação do ambiente, instalação do Sapweb, cadastramento dos usuários, treinamento da equipe de suporte e disponibilização do sistema para os usuários internos e externos (fl. 156 do Anexo 7).

208. Não fossem as questões não enfrentadas tempestivamente pela administração, o mainframe já deveria estar desativado a partir de 1º/7/2007, mas isso só ocorreu em 6/9/2008, cabendo rejeição das razões de justificativa, tendo em vista a previsibilidade dos problemas alegados para o atraso na entrega do novo sistema.

209. Cabe também determinação ao TRT-RJ, pelo atraso no recebimento provisório, em violação ao item 11.3 do projeto básico, e no recebimento definitivo, com infração ao § 3º do art. 73 da Lei 8.666/93, uma vez que os problemas ocorridos já eram de pleno conhecimento dos gestores e da fiscalização.

Item 1.3.4: Pagamento integral dos valores previstos no contrato TRT-SAF 168/04, apesar de constar previsão de 7.176 PF no projeto básico, contra 3.409 PF na contagem final encaminhada a este Tribunal.

Resposta:

210. O procedimento licitatório objetivou contratação para construção de um sistema, na modalidade concorrência e na forma de empreitada por preço global, conforme preâmbulo e item 2 do edital, não havendo qualquer vinculação do proponente ao quantitativo de pontos de função e, além disso, o valor contratado guarda pertinência com o estimado pelo TRT e com a pesquisa de mercado feita na época (fls. 23-24).

211. Não há, portanto, que se falar em recebimento a maior ou a menor, uma vez que o sistema contratado foi recebido, sendo o objetivo principal da fixação da métrica pontos de função não ajustados "estabelecer parâmetro para possibilitar a fixação do cronograma de pagamento" (fls. 24-25).

212. É possível que a estimativa de 7.176 pontos de função tenha sido excessiva, talvez em decorrência de as equipes de informática do TRT-RJ não serem especializadas, mas ainda se encontra dentro da margem de tolerância de 50% prevista na literatura especializada, podendo, assim, variar entre 3.588 e 10.764 pontos de função (fls. 26 e 29).

213. É frágil a contagem final elaborada pelo contratado, de 3.409 pontos de função, usada pelo Tribunal para apontar discrepância quanto à estimativa inicial do TRT, já que não corresponde à contagem detalhada do International Function Point User Group - IFPUG, mas à estimativa da Netherlands Software Metrics users Association - NESMA (fls. 28-29).

214. Mesmo aceita a estimativa da contratada, de 3.409 pontos de função, se for considerada a hora de desenvolvimento a R\$ 60,00 e a produtividade média de 18 homens-hora por ponto de função, o preço do ponto chegaria a R\$ 1.080,00 e o preço do serviço seria R\$ 3.681.720,00, compatível com a proposta comercial, sem levar em conta a margem de 20% para mudanças de requisitos, nem o custo de transferência de tecnologia (fl. 30).

215. Conclui que "a estimativa de pontos de função elaborada por este Regional ocorreu em um ambiente totalmente incerto, não havendo parâmetros bem definidos e metodologias estáveis à época para tal mister" (fl. 31).

Análise:

216. Apesar do alegado pelo gestor, o contrato e o projeto básico referentes ao processo TRT-SAF 168/04

estabelecem a vinculação dos pagamentos aos pontos de função entregues, conforme a seguir (grifos nossos):

"CONTRATO

Cláusula Oitava, § 4º: As atividades constantes do Novo SAP, excluídas as mencionadas no parágrafo anterior, serão pagas de acordo com os pontos de função concluídos conforme tabela constante do item 10.4 do Projeto Básico, cuja estimativa será realizada pela fiscalização do TRT em conjunto com o Gerente do Projeto da Contratada, na forma do item 10.5 do Projeto Básico (fl. 135 do Anexo 2).

Cláusula Oitava, § 6º: O valor a ser pago será calculado na forma do item 10.6 do Projeto Básico (fl. 135 do Anexo 2).

PROJETO BÁSICO

Item 10.3: As atividades relativas às etapas de Migração da Base de Dados, Portal do TRT, Criação do Banco de Dados, Acompanhamento dos testes locais, Garantia do Novo SAP, Gerenciamento do Projeto e Capacitação Técnica no TRT serão pagas de acordo com os percentuais estabelecidos no cronograma financeiro (Anexo IX) (fl. 20 do Anexo 2).

Item 10.4 do projeto básico: As atividades constantes da etapa "Novo SAP" (excluídas as já discriminadas no item 10.3) representam 74,89% do valor total do contrato, conforme mostrado no Cronograma Físico e Financeiro - Anexo IX, e serão pagas de acordo com os Pontos de Função concluídos, em conformidade com o estabelecido na Tabela de Composição de Pontos de Função abaixo:

Fase % do Ponto de Função

Análise de requisitos 10,28%

Projeto 42,58%

Desenvolvimento e testes 44,35%

Implantação 1,73%

Qualidade 1,06% (fl. 20 do Anexo 2).

Item 10.5 do projeto básico: A estimativa de pontos de função de cada módulo será realizada pela fiscalização do TRT em conjunto com o Gerente do Projeto da contratada, ao final da etapa de Análise de Requisitos do módulo, e servirá como base para calcular o valor a ser pago à contratada pela conclusão desta atividade. Procedimento análogo será realizado ao final da etapa de Projeto, para aumentar a precisão da estimativa, que será utilizada para os pagamentos das atividades concluídas pela contratada (fl. 20 do Anexo 2).

Item 10.6 do projeto básico: O valor a ser pago será calculado multiplicando-se os pontos de função do módulo pela porcentagem da atividade concluída, conforme tabela do item anterior (fl. 20 do Anexo 2)."

217. O Consórcio Prosap já havia reclamado da falta de clareza na definição da métrica para medir o tamanho do projeto, observando que o edital listava as funcionalidades solicitadas e detalhava algumas, o que não seria necessário se o contrato fosse por pontos de função (fl. 120 do Anexo 10), entendendo que se estava diante de contrato por preço global fixo, conforme o subitem 7.2, alínea "a" do Edital 02/04, bem como pela Cláusula Oitava do Contrato, conforme manifestação a fl. 243 do Anexo 10.

218. Sobre a mencionada Cláusula Oitava do contrato, observa-se que lhe falta o parágrafo quinto, tendo havido erro na numeração, assim como ocorreu no item 10.6 do projeto básico, que menciona tabela no item anterior, quando o item 10.5 não possui nenhuma tabela, a qual se encontra no item 10.4, cabendo determinação ao TRT-RJ para que zele pelo cumprimento desse requisito formal (fl. 135 do Anexo 2).

219. Apesar da redação confusa das cláusulas do projeto básico, esses termos indicam que, diferentemente dos serviços previstos no seu item 10.3, os serviços medidos em pontos de função, no item 10.4, serão pagos na forma do item 10.6, multiplicando-se os pontos de função pela porcentagem da atividade concluída.

220. É fato que o número de pontos de função estimado pelo TRT-RJ foi utilizado apenas como referência, não constando da proposta da licitante nenhuma quantidade de pontos ou valor unitário de um ponto de função.

221. Também o exame do processo indica que a estimativa inicial de 7.176 pontos de função foi abandonada, tendo havido diversas estimativas da empresa contratada, todas bem abaixo desse patamar. Além disso, conforme consta a fl. 308 do Anexo 6, a empresa propôs o congelamento do preço de um ponto de função não ajustado em R\$ 1.063,67, para o estabelecimento dos termos de renegociação.

222. Assim, entregues e aceitos os artefatos referentes à análise de requisitos de módulos correspondentes a 100 pontos de função, deveriam ser pagos $100 \times 10,28\% \times R\$ 1.063,67$, ou seja, R\$ 10.934,53.

223. A alegação de que a fixação da métrica foi estabelecer parâmetro para o cronograma de pagamentos também não é procedente, mesmo fazendo sentido para as outras atividades, conforme se pode observar no Anexo IX do projeto básico, a fl. 101 do Anexo 2, em que não há percentuais associados às atividades em pontos de função, para as quais os pagamentos devem observar as cláusulas e itens mencionados.

224. Não se pretendeu na instrução anterior fazer crítica específica sobre a estimativa inicial de 7.176 pontos de função, cuja margem de erro poderia ser grande, mais ainda se for considerado que houve alteração radical na definição do objeto inicialmente concebido, mas tão-somente solicitar esclarecimentos sobre os pagamentos, conforme a fl. 86 do Volume Principal, uma vez constatado o pagamento integral do contrato, o que, atendida a audiência, confirma que não observou os termos editalícios, cabendo determinação ao TRT-RJ.

225. É preocupante a afirmação do gestor de que a contagem final elaborada pelo contratado não corresponde à contagem detalhada do IFPUG, mas apenas à estimativa da NESMA, o que não parece corresponder à realidade.

226. Pelo Ofício de diligência 668/2008-TCU/Secex-RJ-2ª DT a fl. 40 do Volume Principal, item "f", foi solicitada a "contagem final de pontos de função do contrato relativo ao processo TRT-SAF 168/04", encaminhando o TRT-RJ o relatório intitulado "Contagem Detalhada de Pontos de Função", que se inicia na fl. 6 do Anexo 4, indicando que não se trata de mera estimativa.

227. É de se notar que as estimativas são usadas quando ainda não há produto a ser medido, o que não é o caso quando o desenvolvimento está concluído, apesar da redação do item 10.5 do projeto básico, que dá a entender que serão realizadas apenas estimativas durante todo o processo, sem nenhuma medida propriamente dita.

228. Os métodos usuais de estimativas da NESMA são a "contagem indicativa", considerando apenas os Arquivos Lógicos Internos (ALI) e os Arquivos de Interface Externa (AIE), e a "contagem estimativa", considerando também os outros 3 componentes funcionais, Entrada Externa (EE), Saída Externa (SE) e Consulta Externa (CE), sendo atribuídos 4 pontos de função para cada EE e CE, 5 pontos para cada SE e AIE e 7 pontos para cada ALI (VAZQUEZ, Carlos Eduardo, SIMÕES, Guilherme S., ALBERT, Renato M. Análise de Pontos de Função: Medição, Estimativas e Gerenciamento de Projetos de Software. 7. ed. Revisada. São Paulo: Érica, 2007, pp. 159-160).

229. O exame de um caso de uso de exemplo, como "Gerar Resumo da Situação Processual", com 12 pontos de função (fls. 86-87 do Anexo 4) mostra que não se trata de nenhuma dessas estimativas da NESMA. Existe apenas uma CE e uma EE, ambos tendo atribuídos 6 pontos de função no relatório.

230. Além disso, ambas possuem 3 arquivos referenciados e 29 tipos de dados, sendo consideradas de alta complexidade pelo manual do IFPUG e, portanto, correspondendo a 6 pontos de função, o que coincide com a informação constante do relatório, de que se trata de contagem detalhada e não de mera estimativa.

231. Considerando os termos ambíguos do edital, embora se proponha o acolhimento das razões de justificativa, cabe determinação ao TRT-RJ, para que, em contratos celebrados com pagamento baseado na contagem de pontos de função, observe a distinção entre as estimativas e a contagem detalhada, realizando a liquidação apenas a partir dos quantitativos finais obtidos.

Item 1.3.5: Indisponibilidade frequente do sistema Sapweb após a implantação, bem como as dificuldades operacionais apontados pelos usuários finais.

Resposta:

232. O monitoramento do sistema está sendo realizado e mostra resultados satisfatórios, sendo os problemas mencionados devidos a fatores ligados à rede externa (EMBRATEL) e à rede interna, bem como a outros problemas de infra-estrutura, como a rede elétrica em algumas varas do interior (fls. 32-33).

233. Os relacionados à EMBRATEL vêm sendo tratados no âmbito do contrato para implantação da Rede Corporativa

de Longa Distância da Justiça do Trabalho, celebrado entre aquela empresa e o TST, que também reduzirá os custos das comunicações entre a sede dos TRTs e as varas do interior.

234. Para a rede interna, foi iniciado em sua gestão o processo TRT-SOF 051/2009, para contratação de empresa especializada.

Análise:

235. Apesar da gravidade dos problemas existentes, alvo de reclamações públicas dos usuários desde a implantação do novo sistema, não há menção a prazos para sua solução definitiva.

236. A exemplificação desses problemas, nas notas preliminares apresentadas a fls. 13-14, denota também que eles eram perfeitamente previsíveis desde o projeto físico do sistema e da infra-estrutura necessária para suportá-lo, gerando transtornos aos usuários internos e externos: excesso de volume de tráfego na rede, excesso de filtros na interface, quedas do sistema e lentidão em determinados horários.

237. É preciso atentar que a gestora dividiu os problemas em dois grupos, sendo que o primeiro deles depende tão-somente de ações e investimentos do próprio TRT-RJ, referente à sua rede interna e à adequação do aplicativo desenvolvido.

238. Quando a esse grupo, as informações apresentadas sugerem a concorrência de vários fatores, enfatizando os que dizem respeito à infra-estrutura, alguns com implicações bastante sérias no desempenho e na vida útil dos equipamentos, como são as quedas de energia.

239. Entretanto, não há dados sobre a participação de cada um desses itens no mau desempenho observado do sistema, como ilustra a entrevista de Joseph Sandy Junior, chefe da Divisão da Gestão da Infra-Estrutura do TRT-RJ (DGIN), disponível em http://portal2.trtrio.gov.br:7777/pls/portal/PORTAL.www_media.show?p_id=2193123&p_settingssetid=381905&p_settingssiteid=73&p_siteid=73&p_type=basetext&p_textid=2193124:

"Quer dizer que nem sempre o problema é da rede quando a conexão está lenta ou fora do ar? Como você pode garantir isso?

Na grande maioria das vezes não se trata de lentidão ou queda da rede. É possível afirmar isso porque a DGIN tem dois sistemas de monitoramento, por meio dos quais é possível visualizar toda informação que passa dentro dos links da operadora. Então, quando eu digo que a rede não caiu é porque eu verifico que naquele determinado período não houve paralisação da rede por interrupção do link. Vale lembrar que outras ocorrências podem dar a sensação de que a rede caiu: a queda da aplicação, do ambiente, um defeito na máquina do usuário ou mesmo uma simples variação de energia elétrica no CPD."

240. Observa-se também que, uma vez que vários dos problemas mencionados remetem à necessidade de ampliação da capacidade do ambiente, o processo TRT-SOF 051/2009 não resolve por si só os problemas ocorridos, conforme o termo de referência do pregão eletrônico 009/2009, realizado pelo sítio licitações-e do Banco do Brasil, sob número 226492, verbis:

"1.0 - OBJETO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS: Visa o presente Termo de Referência a detalhar os elementos necessários à contratação, por empreitada de preço global, de empresa especializada para a prestação dos serviços de suporte técnico avançado, monitoramento, administração e manutenção dos ambientes computacionais baseados nos produtos Oracle Database 10G, Oracle Application Server 10G, Oracle Forms/Reports Server 10G, Oracle Forms/Reports Server 6i, Oracle Collaboration Suite 10G e Oracle Enterprise Manager Grid Control 10G.

2.0 - OBJETIVO PRETENDIDO: A contratação pretendida deverá entregar, como produto final, um percentual mensal de, pelo menos, 98% de disponibilidade dos ambientes dos sistemas administrativos e judiciários, Intranet e serviços agregados, Portal e todos os bancos de dados sob administração da Secretaria de Tecnologia da Informação do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

14.1 - Caberá à Contratada disponibilizar, em suas dependências, o quantitativo de profissionais necessário à integral e correta realização dos serviços descritos no presente documento."

241. Avalia-se, portanto, que o processo mencionado, cuja licitação foi concluída em fevereiro de 2009 e cujo contrato vem sendo pago desde março à empresa Acol Informática Ltda., conforme consulta ao sistema SIAFI, constitui apenas a terceirização de mão-de-obra para prestação de serviços de suporte, sem alteração da infra-estrutura.

242. Quanto à solução dos problemas da rede externa, o gestor a remete para contratação a cargo do TST, o que,

dados os problemas de relacionamento entre os dois órgãos, fartamente documentada neste processo, com atribuição de culpa recíproca, pode representar demora indefinida na solução dessa deficiência, devendo esta Corte ser informada sobre o andamento da contratação da Rede Corporativa de Longa Distância da Justiça do Trabalho.

243. Por fim, há de se notar que os problemas reportados não se restringem à disponibilidade, mas à própria confiabilidade dos dados criados ou migrados para o novo sistema, o que constitui item especialmente preocupante, uma vez que investimentos dessa magnitude só têm retorno se houver mudança sensível nos processos de trabalho e de tomada de decisão, com ganhos de qualidade, o que não guarda consonância com a observação do Relatório de Gestão de 2008 do TRT-RJ, encaminhada a este Tribunal, verbis:

"Em outubro de 2008, foram registrados 514.567 processos remanescentes de julgamento, de liquidação e de execução nas unidades de Primeiro Grau (Varas do Trabalho). Com a alteração de algumas regras de negócio contidas na documentação do Sapweb e de acertos implementados na base de dados do sistema, tal quantitativo foi reduzido para 409.189 processos, no mês de janeiro de 2009, significando uma diminuição de 20,5% no total de remanescentes da Varas de Trabalho. Os números apresentados sofrerão ainda nova queda após a realização do mencionado inventário, com a recontagem física dos processos existentes nas unidades da prestação jurisdicional, como informa o Comitê Executivo da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Sapweb e dos Sistemas Correlatos, em matéria publicada na intranet deste Regional, em 04/03/2009. (...)

1.4.2 - Cumprimento de Sentença Judicial transitada em julgado de Pequeno Valor devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas (...)

Cabe destacar que a execução do programa sofreu grande impacto, sobretudo no segundo semestre de 2008, em razão dos percalços ocorridos na migração dos dados do antigo sistema de acompanhamento de processos (SAP) para o novo sistema em plataforma Web (Sapweb), o que impediu o processamento regular de Requisições de Pequeno Valor no período.

Ajustes no sistema Sapweb estão sendo implementados. Para tanto, foi criada comissão, já mencionada (Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Sapweb e dos Sistemas Correlatos)."

244. Essas pendências demandam acompanhamento por parte deste Tribunal, uma vez que o monitoramento pode indicar necessidade de novos investimentos em infra-estrutura, ou mudanças no Sapweb em resposta a demandas internas ou externas da gestão processual na Justiça do Trabalho, o que pode ser informado nas contas anuais do órgão, embora medidas mais enérgicas devam ser implementadas de imediato, diferentemente do que tem ocorrido no TRT-RJ até o momento.

Item 1.3.6: Celebração emergencial do contrato TRT-SOF 336/07, por inexigibilidade, em 28/12/2007, para manutenção do Sapweb, desenvolvido em plataforma aberta para evitar dependência tecnológica de um único fornecedor, sem que caracterizada a inviabilidade de competição.

Resposta:

245. O trâmite do processo observou o regime de urgência, com fundamento no art. 4º da [Portaria 32/07](#) da Presidência do TRT, mas a celebração foi por inexigibilidade de licitação, baseada no caput do art. 25 da Lei 8.666/93.

246. Quanto às demandas por manutenção, consistem, em síntese, em:

- a) não confirmação das premissas estabelecidas pela comissão de apoio ao desenvolvimento, com equívocos na especificação do sistema, que só seriam identificados na utilização, e impacto no funcionamento do produto (fl. 34);
- b) passivo de processos a serem trabalhados, em decorrência do maior volume de dados manipulados pelo Sapweb, muito maior que o exigido pelo sistema antigo, requerendo novas funcionalidades para maior agilidade (fl. 34);
- c) mudanças de requisitos, em virtude de leis, instruções normativas, resoluções administrativas, convênios, atos e portarias (fl. 34);
- d) mudanças para integração com os módulos estabelecidos pelas diretrizes tecnológicas nacionais (fl. 35);
- e) falta de maturidade do corpo técnico do TRT para promover alterações no sistema sem apoio externo (fl. 35);
- f) perda de garantia em caso de alteração do código-fonte não implementada pela contratada, agravada pela

constatação da existência, desde a implantação do sistema em varas do interior, em 21/11/2007, de erros de migração da base de dados gerando erros semelhantes aos de construção do código-fonte (fls. 35-36).

247. Não se configurou qualquer dependência tecnológica a uma determinada empresa, sendo iniciado um projeto de contratação de manutenção evolutiva, adaptativa e corretiva do Sapweb, que ocorrerá por pregão, no processo TRT-SOF 132/09, considerando a área técnica que, agora, qualquer empresa que comprove expertise na tecnologia adotada poderá participar deste procedimento licitatório e prover os serviços desejados (fls. 36-37).

Análise:

248. A contratação foi realizada por inexigibilidade, com fulcro no art. 25, caput, sendo o fundamento para a inviabilidade de competição a urgência na implantação do sistema, aliada à falta de maturidade, em dezembro de 2007, do quadro técnico do TRT/RJ, para realizar as alterações necessárias, o que é inaceitável, considerando-se o estágio de 3 anos no desenvolvimento, desde a assinatura do contrato original, em 30/12/2004.

249. Note-se também que, entre as demandas por manutenção, encontram-se aquelas causadas por falhas na especificação pela comissão de apoio, que deveriam ser reduzidas, uma vez que uma das alegações para a demora na conclusão do sistema foi exatamente a necessidade de maior participação dos usuários, representados na comissão, o que também deveria representar mitigação do risco de insuficiência de desempenho por complexidade dos processos de trabalho, sugeridos pela alegação do grande passivo de autos de processos a tratar no sistema.

250. Quanto ao preço praticado, observa-se que a fl. 174 do Anexo 10 a empresa mencionava R\$ 1.398.708,57, para 1.461 pontos de função, valor que saltou para R\$ 2.197.684,63, para o desenvolvimento de 1.396 pontos de função, além da inclusão, também por inexigibilidade, de serviços de arquitetura de software, coordenação técnica, suporte à implantação, gestão PMI e garantia estendida de 3 meses, aplicada também ao processo TRT-SAF 168/04, tendo como produtos gerados a "correção de desvios encontrados nos produtos entregues para o Sistema Novo SAP e Portal do TRT da 1ª Região" (fls. 932, 933 e 989 do Anexo 4).

251. O desenvolvimento dos 1.396 pontos de função importava a alocação de 20.328 horas profissionais, havendo ainda 13.742,4 horas para os demais serviços, totalizando 34.070,4 horas contratadas sem licitação, para serviços inerentes a cargos da estrutura da tecnologia da informação do TRT-RJ (fls. 987 e 998 do Anexo 4).

252. O histórico relatado nestes autos demonstra que o projeto Sapweb na verdade ainda não estava concluído em 2007, sendo o novo contrato destinado a suprir as numerosas falhas de especificação e terminar o sistema, o que não seria possível com recursos próprios pela ausência de transferência tecnológica, bem como de insuficiência de pessoal, problemas recorrentes no órgão.

253. De modo similar ao que já ocorrera 3 anos antes, com a celebração apressada do contrato no processo TRT-SAF 168/04, no dia 30/12/2004, o despacho do Diretor-Geral de Coordenação Administrativa, a fl. 1.077 do Anexo 4, determinou o encaminhamento do novo processo de contratação ao controle interno "em caráter urgentíssimo, em face de sua importância para este Tribunal e da proximidade de término do exercício financeiro".

254. O parecer do controle interno a fls. 1.078/1.085 abordou os "equivocos na especificação do sistema" e o impacto do Sapweb no "funcionamento das unidades judiciárias, gerando um passivo de processos a serem trabalhados", sugerindo ainda que, devido às implicações envolvendo o relacionamento Sapweb e SUAP, "a contratação sob análise prospere tão-somente de modo a suprir o mínimo minimorum necessário à viabilidade funcional" do novo sistema.

255. As necessidades para integração com os projetos nacionais deveriam ser uma preocupação desde o início do projeto, assunto já abordado e que demanda atuação enérgica pelos órgãos de controle, uma vez que representam elevado desperdício de recursos públicos.

256. Cabe, portanto, o não acolhimento das razões de justificativa, tendo ocorrido inobservância do devido processo licitatório, conforme estabelecido no art. 37, XXI da Constituição e no art. 2º da Lei 8.666/93.

257. Mesmo admitindo-se não configurada atualmente a dependência tecnológica, o longo período de tempo entre a concorrência do processo TRT-SAF 168/04 e o possível pregão do processo TRT-SOF 132/09, este último ainda sem nenhum ato publicado no sítio do TRT/RJ, indicam um período de forte dependência do Órgão em relação à contratada.

258. Considerando-se ainda que o TRT-RJ possui setor específico de informática, que seria o destinatário natural da transferência tecnológica, a realização de novo procedimento licitatório sugere a tendência do órgão pela terceirização integral do desenvolvimento e da manutenção, com enxugamento daquele setor, bem como a realização periódica de licitações para as atividades de manutenção, o que não está claro, devendo essa

estratégia, se configurada, ser analisada vis-à-vis a Justiça Trabalhista como um todo.

259. Resta, ainda, determinação ao TRT-RJ para que, em atenção ao princípio do planejamento, previsto no art. 6º, I do Decreto-Lei 200/67, implante um processo de planejamento de contratações em TI, que organize estratégias, ações, prazos, recursos financeiros, humanos e materiais, de modo a minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e prejuízos ao cumprimento dos seus objetivos institucionais, como também preconizado no COBIT 4.1, processo PO - Planejamento e Organização.

Item 1.3.7: Celebração emergencial do contrato TRT-SOF 308/07, por inexigibilidade, em 28/12/2007, para treinamento de usuários e suporte remoto no sistema Sapweb, sem que caracterizada a inviabilidade de competição e para atender a apenas 21 turmas a serem treinadas, quando a justificativa para a contratação indicava a necessidade de treinamento de 120 Varas do Trabalho.

Resposta:

260. Devido à exiguidade de recursos humanos e de prazo para implantação do sistema, a área técnica propôs que uma parte do treinamento fosse efetuada por empresa terceirizada, o que levou à contratação da própria desenvolvedora do sistema (fl. 22), mas ela não teve por base uma situação de emergência, apenas o trâmite do processo recebeu caráter de urgência, na forma do art. 4º da [Portaria 32/07](#) da Presidência (fl. 37).

261. A singularidade da contratação foi fruto da ausência de pluralidade de sujeitos em condições de realizar a prestação com a natureza e a peculiaridade da atividade que se intentava realizar (fl. 40).

262. Mesmo com alteração da implantação do Sapweb, que passou de 30/12/2007 para o primeiro trimestre de 2008, seriam necessários mais doze meses para executar o treinamento, somente com o uso dos recursos humanos próprios do TRT, sustentando a STI que seria impossível contratar qualquer outra empresa que não aquela que desenvolvera o sistema (fls. 37-38).

263. A contratação realizada teve por propósito, conforme as fls. 669-685 do Anexo 4, o treinamento para 21 turmas, cada uma com 22 alunos, sendo 4 para secretários de audiência, 1 para servidores da distribuição e protocolo, 1 para distribuição de mandados, 8 para secretarias das varas do trabalho, 4 para contadores, 1 para secretários de audiência (Niterói), 1 para secretarias das varas do trabalho (Niterói), 1 para contadores (Niterói).

264. O projeto básico foi alterado, com a priorização da equipe interna em outras tarefas, uma vez que foi acima do esperado "a quantidade de atendimentos e de inconsistências da base de dados do sistema legado", sendo a equipe mobilizada para "gerenciamento de mudanças, gerenciamento de manutenções corretivas, execução da extração de dados, treinamento de service desk, atendimento de 2º nível, suporte às unidades de 2º grau de jurisdição e suporte específico ao módulo de estatística", obrigando à complementação do contrato de treinamento (fl. 39).

Análise:

265. Não há como se cogitar de singularidade no treinamento e no suporte a um mero sistema aplicativo, cujo contrato de desenvolvimento previa cláusulas de transferência de tecnologia e documentação minuciosa, tratando-se apenas de ações educacionais de natureza operacional, visando à utilização de um sistema de gestão processual, objeto sobre o qual incide perfeitamente a norma prevista no art. 37, XXI da Constituição (itens 4.19 e 4.20 do projeto básico, fls. 13-14 do Anexo 2).

266. Assim, ao tentar justificar como inexigibilidade uma situação em que ocorreu de fato uma dispensa, o gestor utiliza como argumentos as falhas ocorridas no projeto, quando a necessidade de treinamento e de suporte a qualquer novo sistema se mostra perfeitamente previsível, em especial quando é utilizado em toda uma organização, constituindo o principal sistema de sua área finalística.

267. Já em dezembro de 2006, o Consórcio Prosap relata atraso no contrato de desenvolvimento do Sapweb, decorrente da decisão do TRT-RJ de treinar uma pequena equipe composta por integrantes da STI e usuários, como multiplicadores para o Novo SAP (fl. 12 do Anexo 10).

268. Conforme a fl. 625 do Anexo 4, a contratação direta da empresa Avanti Prima foi originada de pedido de 24/10/2007, sendo a decisão de contratação ratificada pela autoridade máxima do órgão, em 28/12/2007, conforme despacho a fl. 825.

269. As razões para a inexigibilidade foram sintetizadas a fl. 628, consistindo em "prazo estipulado para a implantação do novo sistema extremamente reduzido", custo elevado de manutenção do mainframe, necessidade de recursos para outros absorverem a tecnologia do novo sistema e detenção dos conhecimentos pela Avanti Prima.

270. O preço estimado no projeto básico foi inicialmente de R\$ 500.025,29, posteriormente reavaliado para R\$ 331.474,46, mantida a prestação de 1.500 horas de treinamento, com valor unitário médio de R\$ 143,58, e reduzidas as horas de suporte para 3.200, ao preço unitário médio de R\$ 36,28, sendo realizado por uma equipe com 1 coordenador, 1 analista pleno, 1 analista júnior e 10 monitores presenciais, constando ainda a previsão de um termo aditivo de R\$ 81.675,21, para a inclusão de treinamento de mais 9 municípios, prorrogando também a vigência até 11/7/2008 (fls. (fls. 641, 668, 683-684, 702, 865, 920).

271. O argumento da STI, apresentado ao Controle Interno, para justificar a necessidade da contratação, consistiu na aplicação da média de 3 dias úteis para capacitação dos servidores de cada Vara do Trabalho, havendo 38 no interior e 89 no Rio de Janeiro e em Niterói, levando a prazos para treinamento, considerando 22 dias úteis por mês, de $3 \times 38 \div 22$, ou aproximadamente 5,18 meses para o interior, e $3 \times 89 \div 22$, ou cerca de 12,14 meses para a capital e Niterói (fl. 713).

272. A essa urgência por menor prazo, acresceu-se a previsão de "súbito incremento nos chamados para atendimento das demandas dos usuários", para o qual não haveria quadro próprio suficiente, o que configuraria "imperiosa necessidade de contratação da mentoria local" (fl. 713).

273. Pelo Parecer 525-GPA-TRT a fls. 765-767, de 28/12/2007, a Assessoria Jurídica da Presidência aprovou a contratação, considerando que o treinamento a ser ofertado pela empresa apresenta tantas singularidades que, além de inviabilizar a competição, tornam os conhecimentos da empresa a serem passados na ação de treinamento de "natureza singular" e, portanto, adequados à sistemática do inciso II do art. 25 da Lei das Licitações. Salientou ainda a necessidade de cautela, para evitar a caracterização de terceirização ilícita, devendo ser deixada a direção das atividades a cargo do prestador de serviços.

274. O parecer foi acolhido pela Presidência, por despacho de 28/12/2007 a fl. 768, destacando que "a contratação da empresa para realizar a manutenção evolutiva do novo SAP é pressuposto da justificativa da necessidade de treinamento de quem cuidam os presentes autos".

275. Conquanto haja manifestações em diversos níveis pela contratação em tela, permanece a irregularidade da inexigibilidade, uma vez que o objeto não é singular e os argumentos aduzidos são alegações de falhas atribuíveis apenas à própria administração do TRT-RJ na condução do processo, não podendo constituir justificativa para celebração emergencial do contrato, cabendo o não acolhimento das razões de justificativa do gestor.

D) Jose Marcio da Silva Almeida, ex-Diretor-Geral de Coordenação Administrativa do TRT-RJ no período de 1º/4/2003 a 31/3/2005 (Ofício 1170/2009)

276. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício 054/2009/TRT-DGCJ, de 8/6/2009, a fls. 2-134 do Anexo 7.

277. Esclarece o responsável que exerceu o cargo de Diretor Geral de Coordenação Administrativa do TRT-RJ de 1º/4/2003 a 31/3/2005, passando a exercer, a partir de 1º/4/2005, o cargo de Diretor-Geral de Coordenação Judiciária, em que se encontra até o presente, sendo mantido na função de ordenador de despesas apenas para as referentes a precatórios judiciais, ficando as despesas da área administrativa a cargo de Jorge Luiz Fernandes da Silva, conforme os Atos 397 e 398/2005, a fl. 136.

278. Argumenta também, a fls. 133-134, que todas as etapas e procedimentos que envolveram a contratação do novo sistema receberam avaliação prévia da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria Jurídica da Presidência, observando a Lei das Licitações, bem como o Roteiro Administrativo previsto no Ato 3.492/2000, cuja cópia se encontra a fls.181-194.

Item 1.4.1: Ausência de especificação precisa do objeto a ser fornecido, sem observância do art. 6º, IX da Lei das Licitações.

Resposta:

279. O dispositivo legal referente ao projeto básico foi observado, em todas as 6 alíneas do referido inciso, conforme seções pertinentes dos autos do processo TRT-SAF 168/04, consistindo o objeto da contratação em dois itens distintos, o que foi necessário pela complexidade do projeto, diversidade de tecnologias e tamanho reduzido da equipe de informática do TRT: 1) atualização do ambiente tecnológico do Tribunal, com o desenvolvimento e a implantação de nova versão do sistema de acompanhamento processual em uso, em linguagem LINCII, banco de dados DMSII e plataforma grande porte Unisys, então em fase intermediária de migração; 2) disponibilização de um portal amigável, para troca de informações seguras e com facilidade de acesso, para funcionários, advogados e partes envolvidas (fls. 3-4).

280. O projeto detalha ainda o objeto previsto nas seções de escopo geral de serviços, características do novo ambiente, interface, controle de acesso, segurança, objetos principais e estimativas de tamanho do projeto (fls. 4-12).

281. Entre as disposições, havia pontos que geraram controvérsia durante a execução contratual:

"4.5 A Contratada deverá realizar um levantamento detalhado do sistema atual para servir de subsídio para o projeto do novo sistema.

Os analistas da Contratada deverão, através de entrevistas com os técnicos do TRT, compreender claramente os requisitos de mudanças das funcionalidades existentes, e as novas funcionalidades desejadas, relacionas nos Anexos III e IV, respectivamente. (...)

4.6.1 Para assegurar o sucesso desta atividade, 2 (dois) técnicos do TRT, orientados pela Chefe da DSEN, prestarão apoio consultivo, em tempo integral, aos técnicos da contratada. (...)

4.7 O prazo total de execução do projeto, excluída a garantia, não poderá exceder 12 (doze) meses. (...)

4.13.2 As atividades deverão ser programadas, em conjunto com os Fiscais do TRT, considerando a divisão do sistema em módulos, de forma a reduzir o tempo total desta atividade, maximizando o emprego de equipes trabalhando paralelamente. (...)

4.20.1 A Contratada deverá realizar a transferência, para os técnicos da Informática do TRT, de toda a tecnologia utilizada por seus técnicos durante o contrato. (...)

5.2 A Contratada deverá apresentar, na primeira reunião de coordenação com o TRT, 15 dias após a assinatura do contrato, planejamento executivo do Projeto segundo o modelo apregoado pelo PMI (PMBOK). Com base neste documento, serão definidos os responsáveis pelas atividades e os eventos de medição do avanço físico do Projeto. (...)

5.5 O Chefe da DSEN e os fiscais do TRT serão os responsáveis pelo acompanhamento do projeto, avaliando sua evolução em contrapartida ao planejamento inicial. (...)

5.9 Deverão ser marcadas reuniões periódicas - em princípio, quinzenais - entre os responsáveis pelo Projeto (TRT e contratada), nas dependências do TRT, a fim de verificar o andamento do mesmo (...).

5.10 Deverão ser controlados todos os aspectos relevantes do projeto, tais como: escopo, prazo e riscos. (...)

7.1 A Fiscalização dos serviços será exercida pelo titular da Seção de Análise e Programação (SENAP) e pelo titular da Seção de Banco de Dados (SEDAD), supervisionados pelo titular da Divisão de Desenvolvimento de Sistemas (DSEN), os quais ficarão incumbidos de acompanhar a execução dos serviços, determinando à Contratada as providências necessárias ao regular e efetivo cumprimento do contrato, bem como anotar e enquadrar as infrações contratuais constatadas, comunicando as mesmas ao seu superior hierárquico."

282. Por fim, destaca-se também a transcrição do Cronograma Físico a fls. 151-156, estimando os prazos a seguir para cada um dos itens do projeto, em dias úteis.

"Portal: 66, de janeiro a abril de 2005

Elaboração e implantação do plano de testes: 36, entre janeiro e março de 2005

Análise do Novo-SAP: 32, com média de 7,08 dias para cada um dos 24 módulos, em 5 frentes simultâneas, de janeiro a março de 2005."

Análise:

283. A necessidade da definição precisa do objeto da licitação, conforme previsto no art. 6º, IX da Lei das Licitações, está também pacificada na Súmula 177 deste Tribunal:

"A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação...".

284. Em qualquer leitura que se faça dos fatos que sucederam a assinatura do contrato entre o gestor,

representando o TRT-RJ, e o consórcio Prosap, em 30/12/2004, sobressaem os problemas referentes ao projeto básico que aprovou, bem como os problemas no primeiro trimestre de 2005, não deslanchando o fluxo de trabalho que deveria ocorrer, para que o prazo estipulado fosse cumprido, não havendo também nenhuma decisão no sentido de rescindir o contrato, corrigindo as deficiências de concepção e execução.

285. Observe-se que, pelo cronograma do projeto básico, até o término de sua gestão, já deveriam estar concluídos a análise e o plano de testes do Novo SAP, estando também avançados os trabalhos referentes ao portal, o que se mostrou materialmente impossível.

286. Diante dos problemas ocorridos e já comentados nesta instrução, constata-se que o gestor, na qualidade de autoridade administrativa de 1º/4/2003 a 31/3/2005, aprovou projeto básico sem especificação precisa do objeto.

Item 1.4.2: Ausência de pessoal capacitado para fiscalizar a execução do contrato.

Resposta:

287. A designação dos fiscais do contrato recai sobre o titular da unidade que possua conhecimento técnico do objeto, premissa que motivou a designação dos titulares da Seção de Análise e Programação (SENAP), Tony Takimoto, e da Seção de Banco de Dados (SEDAD), Marcelo Luis Alves Dias, sob a supervisão do Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Sistemas (DSEN), Célia Regina Amaya Utiyama, constando nos assentamentos funcionais desses servidores que fizeram cursos em áreas correlatas ao objeto do contrato, como "Overview da Metodologia RUP", em 21/9/2005, e "Metodologia da Contagem de Pontos por Função", em 18/8/2005 (fls. 122-124).

288. Além disso, esses mesmos servidores foram participantes atuantes na elaboração do projeto básico, não lhe cabendo, como Diretor-Geral de Coordenação Administrativa, opor resistência ou desqualificar a participação dos servidores na fiscalização do contrato, inclusive por serem todos titulares de unidades técnicas da STI (fl. 124).

289. A conduta também estaria respaldada nos pronunciamentos da Secretaria de Controle Interno, que não questionaram a capacidade técnica dos fiscais de contrato designados no projeto básico (fl. 124).

Análise:

290. O desconhecimento do gestor a respeito da falta de capacitação dos fiscais do contrato poderia ser alegado na época da elaboração do projeto básico, mas não com a ciência dos problemas ocorridos logo após a assinatura, em 30/12/2004.

291. Até a sua saída da função, entretanto, não consta nenhuma providência concreta no sentido de prover a capacitação necessária aos fiscais, sendo os cursos mencionados realizados somente no segundo semestre de 2005, após sua saída, não cabendo acolhimento dessas razões de justificativa.

Item 1.4.3: Ausência de detalhamento das estimativas de preços.

Resposta:

292. O disposto no art. 7º, II da Lei 8.666/93 foi atendido pelo "Orçamento Estimado Para o Projeto", constante do Anexo IX ao Projeto Básico - Condições para Faturamento - Cronograma Físico e Cronograma Financeiro (fl. 125).

293. Inicialmente, houve recomendação da Secretaria de Controle Interno, ao analisar a minuta do Projeto Básico, para que fosse elaborado o orçamento detalhado, propondo a sua incorporação ao projeto, para atendimento ao art. 7º, § 2º, I da Lei 8.666/93, sendo então realizado exame pela Assessoria Jurídica da Presidência, após o que determinou à STI que as propostas de alteração fossem atendidas (fl. 126).

Análise:

294. Como se verificou na longa negociação com o fornecedor, o detalhamento apresentado nas estimativas não foi suficiente para evitar vagueza ou ambiguidade, assim como o formato da proposta apresentada pela licitante, que continha dúvidas só dirimidas bem mais tarde, atrasando a execução do contrato.

295. Note-se que tanto as estimativas em pontos de função quando em homens-hora foram apresentadas sem qualquer fundamento, e não se confirmaram, mas a prática parece ser comum a outros processos de contratação daquele órgão.

296. Portanto, cabe determinação ao TRT-RJ para que, em futuras contratações, elabore estimativas confiáveis e detalhadas e exija de todas as licitantes habilitadas apresentação de propostas com os respectivos detalhamentos

de preços, incluindo composições analíticas de preços, de encargos sociais e de BDI, em cumprimento ao art. 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666/93.

Item 1.4.4: Designação de fiscais do contrato sem observância do art. 67 da Lei das Licitações, por desconhecerem as técnicas necessárias ao acompanhamento de projeto desenvolvido com metodologia RUP e medido em Pontos de Função.

Resposta:

297. O gestor fez remissão à resposta do item 1.4.2 da audiência, concluindo que os fiscais foram treinados de acordo com a previsão contratual pactuada, e ao item 4.20 do edital, que previa a transferência tecnológica, com a capacitação da equipe de técnicos de informática do TRT (fls. 129-130).

Análise:

298. A conduta do gestor não observou o disposto no art. 67 da Lei das Licitações, uma vez que, confirmada a incapacidade dos fiscais para realizar o acompanhamento da execução do contrato, era necessário que fossem tomadas medidas efetivas para que a fiscalização fosse exercida, o que não ocorreu.

299. Cabe, portanto, aplicação de multa ao gestor, por não ter impedido a fiscalização deficiente da execução do contrato referente ao processo TRT-SAF 168/04, mesmo após ter tomado conhecimento da insuficiência de treinamento dos fiscais na tecnologia a ser utilizada, ocasionando falta de controle das quantidades e da qualidade dos serviços executados, bem como do atraso do início efetivo da execução contratual, contrariando o disposto no art. 67 da Lei 8.666/93.

Item 1.4.5: Ausência de cláusula contratual para limitação do percentual de subcontratação, sem observância do art. 72 da Lei das Licitações.

Resposta:

300. O responsável cita obras de Marçal Justen Filho e Diógenes Gasparini, ambos concluindo pela possibilidade de subcontratação, mencionando condição editalícia expressa no item 5.5, estabelecendo que "Não será permitida subcontratação, salvo prévia autorização, por escrito, da contratante" (fl. 133).

301. Com esse fundamento, a contratada propôs subcontratação das empresas B&AP Consultoria e Serviços Ltda., BHS Consultoria Ltda., Denken Administração e Negócios Ltda., RA Consultoria Ltda., Technology Society Ltda. e Sander Solutions Ltda., recebendo a proposta parecer da Assessoria Jurídica da Presidência, a fls. 1220/1221 do processo, atendendo aos requisitos de necessidade justificada, pronunciamento favorável dos setores competentes e autorização formal do gestor administrativo (fl. 133).

Análise:

302. O gestor não menciona o percentual de subcontratação efetivamente ocorrido, mas o que vem sendo questionado é precisamente os termos em que se definiu a limitação, como a fl. 162 do Anexo 8, no Relatório de auditoria do TST, criticando a Cláusula Décima, alínea "b" do contrato, uma vez que não há percentual máximo definido, contrariando o art. 72 da Lei 8.666/93, conforme observado no Acórdão TCU 1.748/2004-Plenário, verbis:

"1.5 nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, deve ser fixado, no edital, o percentual máximo para subcontratação, quando houver cláusula editalícia de permissividade, devendo essa cláusula existir, apenas, em hipóteses excepcionais, quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstanciadamente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido".

303. Devem ser, portanto, rejeitadas as razões de justificativa do gestor, determinando-se ainda ao TRT-RJ que observe a determinação do referido Acórdão, fixando expressamente percentuais máximos para subcontratação, nos termos do Acórdão TCU 1.748/2004-Plenário.

5. CONCLUSÃO

304. Foram tratadas neste processo graves denúncias envolvendo as administrações do TRT-RJ e do TST, a partir do exercício de 2004, sendo constatada falta de alinhamento estratégico entre esses órgãos e deficiências na gestão de TI da Justiça do Trabalho, que se materializa na dificuldade de definição e imposição de soluções nacionais, como o sistema SUAP, em contraposição ao desenvolvimento de soluções locais, como o Sapweb, com repercussão negativa na aplicação dos princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

305. Pelas últimas informações disponíveis, dificuldades de comunicação e falta de consenso ainda permanecem, cabendo determinações deste Tribunal a ambos os órgãos, de modo que sejam eliminadas as dificuldades existentes, em prol da melhoria da prestação jurisdicional.

306. Quanto às irregularidades da denúncia original, relacionadas ao sistema Novo SAP, posteriormente renomeado para Sapweb, verificou-se que, embora tomando por referência o item 9.3.23 do [Acórdão 740/2004-Plenário](#), a administração do TRT-RJ não estruturou um plano de migração factível, realizando procedimento licitatório baseado em um projeto básico mal elaborado, cujo objeto foi sendo redefinido em plena vigência contratual, problema agravado pela deficiência técnica para acompanhar a realização dos serviços e realizar a implantação da nova solução, extrapolando todos os prazos estimados, desativando o mainframe somente em 6/9/2008 e, ainda assim, gerando insatisfação na comunidade usuária, por inadequações da nova solução e insuficiência de infraestrutura.

307. Com base nas especificações recebidas, calculou-se que a implantação do novo sistema deveria estar concluída no máximo até 30/6/2007, permitindo a desativação do mainframe, tendo sido apurados pagamentos de R\$ 1.483.450,54 pela manutenção desse ambiente a partir de 1º/7/2007, tendo havido, entretanto, concomitância de fatores que torna virtualmente impossível a individuação das responsabilidades para fins de imputação de débito, com falhas desde o exercício de 2004, a partir da concepção do projeto básico, da inércia dos responsáveis em notificar a empresa quanto ao atraso na mobilização inicial para os trabalhos, da passividade diante da alteração do objeto do contrato em plena execução, da demora do processo de renegociação contratual e da deficiência do controle de prazos de desenvolvimento e implantação, abrangendo gestões no período de 2004 a 2008, tornando o decurso do tempo cada vez mais difícil a condução satisfatória do projeto.

308. Assim, conquanto seja sustentável a tese de imputação de débito, pela permanência do mainframe além do tempo razoável, a conjugação das falhas apontadas e do cenário em que se deu a licitação, aliada à determinação do Tribunal contida no item 9.3.23 do [Acórdão 740/2004-Plenário](#), não recomendam tal proposta, sem prejuízo da proposta de aplicação das multas pertinentes pelas infrações de natureza legal e operacional.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

309. Diante do exposto, elevamos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

A) conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, VI do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

B) acolher as razões de justificativa apresentadas por Nelson Tomaz Braga, Presidente do TRT-RJ no período de 17/3/2003 a 27/3/2005, em resposta à audiência no item 1.1.2 da instrução, a fl. 94 do Volume Principal;

C) no que concerne a Ivan Dias Rodrigues Alves, Presidente do TRT-RJ no período de 28/3/2005 a 28/3/2007, em resposta às audiências a fl. 94 do Volume Principal:

i. acolher as razões de justificativa quanto ao item 1.2.2;

ii. rejeitar as razões de justificativa quanto ao item 1.2.3, pelos seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe;

D) no que concerne a Doris Luise de Castro Neves, Presidente do TRT-RJ no período de 29/3/2007 a 22/3/2009, em resposta às audiências a fls. 94-95 do Volume Principal:

i. acolher as razões de justificativa quanto aos itens 1.3.2 e 1.3.4;

ii. rejeitar as razões de justificativa quanto aos itens:

a - 1.3.3, pelos seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe;

b - 1.3.5, pela indisponibilidade frequente do sistema Sapweb após a implantação, bem como as dificuldades operacionais apontados pelos usuários finais;

c - 1.3.6, pela celebração emergencial do contrato TRT-SOF 336/07, por inexigibilidade, em 28/12/2007, para manutenção do Sapweb, desenvolvido em plataforma aberta para evitar dependência tecnológica de um único

fornecedor, sem que caracterizada a inviabilidade de competição;

d - 1.3.7, pela celebração emergencial do contrato TRT-SOF 308/07, por inexigibilidade, em 28/12/2007, para treinamento de usuários e suporte remoto no sistema Sapweb, sem que caracterizada a inviabilidade de competição;

E) no que concerne a Jose Marcio da Silva Almeida, Diretor-Geral de Coordenação Administrativa do TRT-RJ no período de 1º/4/2003 a 31/3/2005, em resposta às audiências a fl. 95 do Volume Principal:

i. acolher as razões de justificativa quanto ao item 1.4.3;

ii. rejeitar as razões de justificativa quanto aos itens:

a - 1.4.1, pela ausência de especificação precisa do objeto a ser fornecido, sem observância do art. 6º, IX da Lei das Licitações;

b - 1.4.2, pela ausência de pessoal capacitado para fiscalizar a execução do contrato;

c - 1.4.4, pela designação de fiscais do contrato sem observância do art. 67 da Lei das Licitações, por desconhecerem as técnicas necessárias ao acompanhamento de projeto desenvolvido com metodologia RUP e medido em Pontos de Função;

d - 1.4.5, pela ausência de cláusula contratual para limitação do percentual de subcontratação, sem observância do art. 72 da Lei das Licitações;

F) aplicar aos responsáveis Ivan Dias Rodrigues Alves, Doris Luise de Castro Neves e Jose Marcio da Silva Almeida, com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno, a multa prevista no art. 58, II e III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II e III do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, consoante o art. 216 do Regimento Interno;

G) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas referidas no item anterior, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

H) determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

i. observe a regra constitucional e legal da licitação, conforme o art. 37, XXI da Constituição e o art. 2º da Lei 8.666/93, abstendo-se de realizar contratação direta quando o objeto puder ser licitado;

ii. em atenção ao princípio do planejamento, previsto no art. 6º, I do Decreto-Lei 200/67, implante um processo de planejamento de contratações em TI, que organize estratégias, ações, prazos, recursos financeiros, humanos e materiais, de modo a minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e prejuízos ao cumprimento dos seus objetivos institucionais, como também preconizado no COBIT 4.1, processo PO - Planejamento e Organização;

iii. nos editais de licitações e nos contratos da área de tecnologia da informação, especifique precisamente os objetos a serem adquiridos e elabore projeto básico ou documento equivalente para os serviços a serem prestados, conforme determinam os arts. 6º, IX e 55, I da Lei nº 8.666/93, evitando vagueza ou ambiguidade que possam dificultar o estabelecimento de preços, a apresentação de propostas e a fiscalização da execução dos contratos;

iv. nos editais de licitações e nos contratos, estime prazo de execução compatível com a complexidade do objeto, para fins do disposto no art. 40, II da Lei 8.666/93;

v. nos contratos de tecnologia da informação, atente para o disposto nos arts. 66 e 67 da Lei 8.666/93, não permitindo redefinição completa do objeto durante a fase de execução, zelando ainda pela capacitação adequada dos encarregados da fiscalização;

vi. abstenha-se de efetuar pagamentos a entidade diferente daquela constante do contrato, sob pena de caracterizar subcontratação total, ocorrência que, quando não prevista na minuta do contrato constante da licitação nem na avença original, constitui motivo para rescisão unilateral do contrato pela administração, conforme reza o art. 78, inciso VI da Lei 8.666/93;

- vii. na celebração de contratos com consórcios, exija a inscrição prévia no CNPJ, em obediência à Instrução Normativa 200/2002, da Secretaria da Receita Federal;
- viii. observe os prazos estabelecidos no art. 73 da Lei 8.666/93 e nas cláusulas contratuais pertinentes, para o recebimento provisório e o recebimento definitivo do objeto contratado;
- ix. atente para os requisitos formais dos contratos, cuidando para a numeração sequencial das cláusulas e dos respectivos parágrafos;
- x. observar as cláusulas contratuais e editalícias referentes a pagamentos, abstendo-se de liquidar despesas correspondentes à íntegra do contrato quando houver cláusula expressa prevendo o pagamento pelo número de unidades entregues;
- xi. em contratos celebrados com pagamento baseado na contagem de pontos de função, observar a distinção entre as estimativas e a contagem detalhada, realizando a liquidação apenas a partir dos quantitativos finais obtidos;
- xii. em futuras contratações, elabore estimativas confiáveis e detalhadas e exija de todas as licitantes habilitadas apresentação de propostas com os respectivos detalhamentos de preços, incluindo composições analíticas de preços, de encargos sociais e de BDI, em cumprimento ao art. 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666/93;
- xiii. observe os termos do Acórdão 1.748/2004-Plenário, fixando expressamente percentuais máximos para subcontratação;
- xiv. nas próximas contas anuais:
- a - apresente seção específica sobre o desempenho do sistema Sapweb, incluindo os problemas ocorridos que tenham indicado a necessidade de novos investimentos em infra-estrutura, ou mudanças no funcionamento do aplicativo em resposta a demandas internas ou externas da gestão processual na Justiça do Trabalho, com os respectivos valores despendidos ou a despende;
- b - esclareça a estratégia de terceirização que pretende adotar para a área de tecnologia da informação, considerando os contratos celebrados nos últimos anos nas áreas de desenvolvimento, treinamento, suporte e manutenção, em contraposição à permanência de um setor específico, que contava em 2008 com 47 servidores;
- I) determinar ao Tribunal Superior do Trabalho, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno deste Tribunal, que encaminhe, nas próximas contas anuais:
- i. o cronograma de implantação das soluções corporativas para acompanhamento processual na Justiça do Trabalho, bem como as soluções de contorno a serem adotadas pelos Tribunais Regionais que demandem por sistemas antes do prazo previsto, incluindo o andamento da implantação da Rede Corporativa de Longa Distância da Justiça do Trabalho;
- ii. o estudo realizado pelo Serpro, mencionado no item 8.2 do Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Inspeção do TST de 12/12/2007, no âmbito do processo TST 23.010/2007-9, concluindo que não seria recomendável a adoção do Sapweb como base para o SUAP, bem como os estudos que levaram ao descarte do PROJUDI como alternativa para a Justiça do Trabalho;
- iii. um plano conjunto com o TRT da 1ª Região, definindo o tratamento a ser dado ao Sapweb, quando o sistema SUAP estiver disponível para implantação, de modo a preservar os investimentos realizados em desenvolvimento e treinamento dos usuários;
- J) recomendar ao TST que, no exercício da competência constitucional do CSJT, prevista no art. 111-A, § 2º, II da Constituição, que realize:
- i. gestões junto aos órgãos integrantes da Justiça do Trabalho, de modo a evitar o desperdício de recursos no desenvolvimento de soluções a serem descartadas quando da implantação dos projetos nacionais, orientando acerca da estrita observância dos termos do Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, especialmente em seus arts. 9 e 11, zelando pela compatibilidade das soluções de TI adotadas no âmbito da Justiça do Trabalho, bem como abstendo-se da prática de contratações cujo objeto venha a ser rapidamente descartado, podendo resultar em atos de gestão antieconômicos e ineficientes;
- ii. levantamento global das despesas destinadas a desenvolvimento e manutenção de sistemas na Justiça do Trabalho, destacando os de gestão processual, informando a este Tribunal, nas contas anuais, sobre a situação de

cada órgão e as expectativas de redução de custos pela adoção de soluções nacionais, haja vista a possibilidade de prática de atos de gestão antieconômica;

K) determinar a juntada de cópia da decisão que vier a ser proferida aos autos dos processos de tomada de contas do TRT-RJ relativos aos exercícios de 2004 a 2008;

L) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao Procurador Alexandre Ribeiro Chaves, da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em resposta ao Ofício a fls. 39 do Volume Principal, ao Conselho Nacional de Justiça e à 3ª Secex, unidade técnica responsável pelo TST."

5. O diretor da 2ª diretoria técnica manifestou concordância parcial com a proposta do auditor e esse seu entendimento contou com a anuência do titular da unidade, segundo o parecer de fls. 210/211, vazado (em excertos) nos seguintes termos:

"(...) 02. Após análise das respostas às audiências promovidas, fls. 156-209, foi sugerida a responsabilização de 02 gestores do TRT - 1ª Região, além do Diretor-Geral do órgão, período de 01/04/03 a 31/03/05, pelos atos cometidos no decurso da implantação do referido projeto, além de determinações e recomendações ao Tribunal Regional do Trabalho - 1ª Região e Tribunal Superior do Trabalho - TST.

03. Com relação à responsabilização do Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves, ex-Presidente do TRT - 1ª Região, item ii, alínea "C", fls. 205, cabe acrescentar que ela decorreu, principalmente, devido à consumação, em sua gestão, do ato praticado no término do mandato do seu antecessor (Ato TRT/RJ nº 180/2005, de 16/2/2005, fls. 102 - anexo 3 - criou a Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema de Acompanhamento de Processos), consistindo na alteração da concepção original do projeto básico em curso objetivando a implantação do referido sistema sem, contudo, ter sido promovido novo certame licitatório, o que acabou por onerar e alongar bastante o prazo acordado, além de ter propiciado uma contratação direta advinda da definição da nova formatação do sistema.

04. Já quanto a Sra. Doris Luise de Castro Neves, ex-Presidente do TRT - 1ª Região, item ii, alínea "D", fls. 205-206, entendo possa ser dispensada sua responsabilização, tendo em vista que, no decorrer de sua gestão, 29/03/07 a 22/03/09, qualquer decisão no sentido de paralisar, efetuar novas contratações ou, ainda, redirecionar o processo em curso, iniciado em 2004, poderiam, por certo, ocasionar maiores prejuízos aos já evidenciados ao longo do processo de implantação do sistema de acompanhamento processual no órgão, inclusive com relação à contratação, por licitação, em detrimento da praticada inexigibilidade, em 28/12/07, para a manutenção do sistema Sapweb e treinamento de novos usuários, diante da incerteza, no momento decisório, quanto à viabilidade de nova empresa se inteirar de todo procedimento e dar continuidade sem novos danos ao processo, sejam econômico-financeiros, sejam temporais, vis-à-vis a necessidade premente de desligamento do mainframe Unisys, há tempos determinada por este Tribunal.

05. Por fim, propõe-se, adicionalmente, desconsiderar a proposta indicada no item 6, fls. 96, e 3.4, fls. 104, diante do tratamento sugerido nas alíneas "I" e "J", fls. 208-209.

06. Feitas essas considerações, acolho as propostas de fls. 205-209, parágrafo 309, à exceção da inserta na alínea "D", fls. 205-206."

6. Ao examinar os autos, constatei que havia falhas a serem saneadas na responsabilização pretendida pela unidade técnica, haja vista que a mais grave irregularidade observada - e que deveria ensejar a audiência dos responsáveis - seria a não adoção de providências com vistas à rescisão do contrato celebrado com o Consórcio Prosap, tão logo se identificou que as soluções previstas inicialmente não atenderiam aos propósitos do órgão, e, em consequência, ausência também de providências com vistas à elaboração de novo projeto básico e à realização de novo procedimento licitatório.

7. Diante disso, mediante o despacho de fls. 228, determinei a restituição dos autos à Secex/RJ, para que, após promover a devida identificação dos responsáveis aos quais caberia a adoção de tais providências - aí se incluindo os gestores das áreas técnicas do TRT/1ª Região - realizasse as respectivas audiências para que se pronunciassem sobre tais irregularidades.

8. Ademais, determinei à Secex/RJ, na mesma oportunidade, que procedesse ao exame dos novos documentos apresentados pelo Sr. Márcio da Silva Almeida, acostados às fls. 212/227, e emitisse pronunciamento conclusivo sobre a procedência dos argumentos aduzidos, quando da apresentação da nova proposta de mérito.

9. Na instrução de fls. 229/237, o auditor da Secex/RJ formulou nova proposta de audiência, a qual foi autorizada pelo titular da unidade no despacho de fl. 238.

10. O exame dessas novas razões de justificativa encontra-se consubstanciado na instrução de fls. 634/689, cujos

excertos essenciais me permito reproduzir, incorporando-os a este Relatório, nos seguintes termos:

"(...) 2. EXAME DAS AUDIÊNCIAS

A) Ana Luiza Bordallo da Costa, Célia Regina Amaya Utiyama, Fatima Regina Azevedo Quagliato, Marcelo Luiz Alves Dias, Paulo Cesar Castro Magalhães Martinez, Rotterdam Holanda Cavalcante Junior, Tony Takimoto e Valéria Correia Gabriel Ramos, responsáveis pela elaboração do projeto básico do edital do processo 168/04, ouvidos em audiência, respectivamente, por meio dos ofícios: 1.296/2010, fls. 261/263; 1.295/2010, fls. 258/260; 1.293/2010, fls. 254/255; 1.288/2010, fls. 243/245; Ofício 1.290/2010, fls. 248/249; 1.287/2010, fls. 241/242; 1.299/2010, fls. 264/265; 1.291/2010, fls. 250/251, todos no Volume 1.

Audiência A1: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pelo estabelecimento do prazo de 12 meses para a conclusão do projeto, sem fundamentação técnica.

Manifestação:

7. O prazo foi estabelecido em conformidade com o [Acórdão TCU 740/2004-Plenário](#), de modo que não fosse renovado o contrato do mainframe com a empresa Unisys, cujo término estava previsto para 29/12/2005, considerada uma questão orçamentária estratégica, pelo custo de mais de R\$ 2.400.000,00 anuais do equipamento a desativar (fls. 279, 283, 286, 293, 310, 312, 322-323, 350-351 do Volume 1).

8. Essa restrição motivou a adoção de premissas simplificadoras para o projeto, cuja ênfase era migrar o sistema para plataforma aberta, com manutenção das mesmas funcionalidades do sistema anterior, com pequenas alterações requisitadas pelos usuários e já detalhadas nas especificações dos anexos III e IV do projeto; supressão da etapa de modelagem de negócio; nenhum aumento da complexidade do sistema; entrevistas com técnicos que possuíam entendimento do negócio; minimização de implantação e treinamento, por não haver grandes diferenças entre os sistemas antigo e novo (fls. 279, 283, 286-287, 293, 310, 313, 322-323 do Volume 1).

9. O prazo teria sido estimado com base na produtividade da migração, quantidade de profissionais alocados e avaliação de paralelismo nas atividades, gerando o cronograma do Anexo IX (fls. 287, 322-323 do Volume 1).

Análise:

10. O conjunto das manifestações atesta que não foi estimado um prazo realista para um projeto de software dado, invertendo-se a ordem: foi postulado um prazo de 12 meses, ao qual se procurou ajustar o escopo do projeto.

11. É de se notar que os termos do citado [Acórdão TCU 740/2004-Plenário](#), além de não estabelecer um prazo fatal para conclusão do projeto, também determina expressamente que ele seja factível:

"9.3.23. detalhar projeto de migração de seus sistemas corporativos e bases de dados para plataforma aberta, que seja factível e contemple, dentre outros, os recursos humanos e financeiros envolvidos e suas origens, um cronograma de ações ou etapas a realizar, os prazos para conclusão de cada etapa e um plano de desmobilização do equipamento de grande porte Unisys;"

12. Quanto ao custo elevado de manutenção do mainframe, o simples estabelecimento de um prazo a priori de execução do projeto não seria capaz de permitir o cumprimento da meta mencionada para desativação do mainframe, de 29/12/2005, constando que a rescisão contratual só veio a ocorrer em 17/12/2008, quase 3 anos depois do estimado, embora com efeitos retroativos a 6/9/2008 (fls. 98-99 do Volume Principal).

13. A alusão às premissas simplificadoras carece de maior fundamento técnico para justificar a definição do prazo, especialmente levando-se em consideração a falta de domínio dos responsáveis pelo projeto básico, tanto em termos de metodologia e ferramental a serem utilizados, como da plataforma destinatária do sistema migrado.

14. Não há sequer indicação de verossimilhança das estimativas, no processo ou nas respostas dos responsáveis, o mínimo que se poderia esperar de um projeto que adotou como premissa que o prazo é inelástico, mais do que o objeto a ser executado e do que os custos associados, como sugere o item 4.7 do projeto básico, à fl. 5 do Volume Principal:

"4.7. O prazo total de execução do projeto, excluída a garantia, não poderá exceder 12 (doze) meses;"

15. Mas os fatores genéricos utilizados para fundamentar o prazo, como produtividade da migração, quantidade de profissionais alocados e avaliação de paralelismo nas atividades, não permitem que se avalie objetivamente a exequibilidade do cronograma do Anexo IX ao projeto, o que será detalhado no próximo item de audiência.

Conclusão:

16. Cabe aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por infração ao art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pelo estabelecimento do prazo de 12 meses, sem fundamentação técnica, para a conclusão do projeto de contratação de serviços de reengenharia do sistema de acompanhamento de processos e de implementação do portal do TRT-RJ.

Audiência A2: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela previsão de apenas 5 dias para saneamento dos dados a serem migrados, contrariando a situação real encontrada na base do sistema de origem (cronograma do Anexo IX).

Manifestação:

17. O que se pretendia era apenas um "saneamento básico" dos dados, corrigindo inconsistências que inviabilizassem a migração para a nova plataforma, como estabelecido no item 4.18.1 do projeto básico, sem análise do conteúdo, devendo um trabalho detalhado ser realizado posteriormente pela área de informática, já na base migrada, havendo até hoje algumas inconsistências no banco de dados, que não prejudicaram a migração em si e vêm sendo corrigidas (fls. 279, 283, 287, 293, 310v, 313, 323 do Volume 1).

18. A proposta do projeto contratado era a migração tecnológica de um sistema legado, conforme está claro no item 1 do projeto básico, não tendo sido previsto o nível de detalhe para atender as mudanças realizadas na "renegociação" do contrato (aspas no original), que somente contribuiu para o atraso na migração, sendo o prazo de 5 dias perfeitamente compatível ao que foi contratado (fl. 351 do Volume 1).

Análise:

19. Os responsáveis afirmaram, mas não demonstraram a exequibilidade do prazo de 5 dias, previsto para a atividade de "saneamento e seleção dos dados a serem migrados" no cronograma no Anexo IX do projeto básico, não podendo essa afirmação ser tomada por evidente.

20. Essa atividade, na linha 5 do cronograma à fl. 104 do Anexo 2, foi prevista no início do projeto, logo após a assinatura do contrato (linha 2) e juntamente com a análise da estrutura de dados para construção de ferramenta para exportação de dados (linha 7), análise de requisitos do portal (linha 31), implantação dos certificados digitais dos servidores (linha 33) e elaboração do plano de testes do Novo-SAP (linha 41).

21. O citado item 4.18.1 do projeto básico estabeleceu (fl. 11 do Anexo 2, os grifos são nossos):

"4.18.1. Todos os dados existentes no SAP atual (cerca de 50 milhões de registros) deverão ser migrados para o Novo SAP, sem perda de informações. As tabelas com os dados a serem migrados estão listadas no Anexo II-1. Entretanto, deverão ser realizados um saneamento e seleção prévia dos dados a serem migrados, eliminando-se inconsistências e dados duplicados erroneamente."

22. Mesmo com a simplicidade que os responsáveis tentam descrever, as tabelas relacionadas às fls. 61-63 do Anexo 2 indicam grave erro de estimativa, especialmente considerando-se que a contratada teria que fazer o reconhecimento dos 2 ambientes operacionais em que iria atuar, de origem e de destino da migração, além da estrutura a ser definida para o novo banco de dados, de modo a poder afirmar que tipo de inconsistência poderia inviabilizar a migração, e dos critérios de seleção a serem utilizados para se chegar aos 50 milhões de registros previstos no item 4.18.1, considerando os 131.212.337 registros inventariados em 8/6/2004, totalizados à fl. 63 do Anexo 2.

23. Acresça-se também o tempo necessário para elaboração das rotinas de validação e processamento da identificação das inconsistências, uma vez que apenas a tabela de andamentos dos processos das Varas indicava 34.932.231 registros (fl. 61 do Anexo 2).

24. Considerando o contexto da migração entre diferentes plataformas, o problema da adequação dos dados seria especialmente crítico, mesmo que não houvesse inconsistências na plataforma então instalada.

25. Diferentes tipos de dados e restrições dos Sistemas Gerenciadores de Banco de Dados (SGBD), por exemplo, poderiam inviabilizar a transferência para a nova plataforma no formato existente, demandando a etapa de saneamento, mesmo em sua forma mais simples, conhecimento das 2 plataformas e a execução em várias iterações, para obtenção de um produto útil à etapa seguinte.

26. Como foi mencionado que algumas inconsistências permanecem até o presente, mais de 6 anos depois da

elaboração do projeto, verifica-se como essa atividade de depuração e adequação de dados pode consumir tempo.

27. Mesmo num cenário otimista extremo, em que todos os dados fossem compatíveis e os ambientes já estivessem perfeitamente configurados no primeiro dia da execução, é inverossímil que alguma empresa fosse capaz de mobilizar a equipe para atuar nos 2 ambientes, aprovar as configurações, fazer o mapeamento de restrições para a migração de cada objeto e sanear e selecionar todos os dados a serem transferidos para a nova plataforma, em 133 tabelas armazenadas em aproximadamente 24 GB, conforme a fl. 4 do Anexo 2, até o quinto dia, paralelamente às outras 3 atividades mencionadas.

28. Acresça-se a isso que a atividade de saneamento envolve alterações de dados de produção, mesmo que apenas para viabilizar a migração, implicando que os usuários gestores as aprovassem, o que se supõe uma atividade demorada no âmbito do TRT-RJ, levando-se em conta os problemas de comunicação extremos evidenciados nestes autos, envolvendo área técnica, administração e comunidade de usuários, com acusações recíprocas de culpa.

29. Não parece razoável, por exemplo, que o conteúdo do campo de endereço do autor de uma ação trabalhista, válido na plataforma origem, mas inválido na plataforma destino, possa ser simplesmente alterado pela contratada, sem que haja a manifestação do gestor, mesmo que para definir genericamente o tratamento a ser dado a cada campo, como apenas preencher dados inválidos com brancos, gerar também um relatório de alerta das inconsistências ou mesmo interromper a migração até que o problema seja analisado.

30. Essa questão está evidenciada na manifestação da Secretaria de Tecnologia da Informação, anexa ao Ofício TRT-GP nº 762/2007, de 26/7/2007, à fl. 3 do Anexo 3, encaminhado ao Ministério Público Federal:

"É importante observar que, dadas as fragilidades e a obsolescência do antigo SAP e de sua estrutura de armazenamento, as inconsistências da base de dados surgem dia a dia, ou seja, na data de hoje novas inconsistências são geradas, o que reforça o caráter excepcional dessas ocorrências."

31. Os argumentos apresentados, portanto, não demonstram que o prazo estimado seria suficiente para a conclusão da atividade, mesmo nas condições originais previstas no projeto básico ou assim entendidas pelos responsáveis, de simples migração de um sistema legado, cuja "renegociação" contratual, mesmo que prejudicando as premissas do projeto, não tem o condão de suprimir as falhas verificadas na elaboração do projeto.

Conclusão:

Cabe aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por infração ao art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela previsão de apenas 5 dias para saneamento dos dados a serem migrados, contrariando a situação real encontrada na base do sistema de origem (cronograma do Anexo IX).

Audiência A3: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela utilização de discurso ambíguo, ora sugerindo que um novo sistema seria desenvolvido (item 1.1), ora que as alterações seriam mínimas, como ao restringir as entrevistas ao corpo técnico do TRT (item 4.5), ao reduzir a análise de requisitos (item 1.4.1 do Anexo VIII) e ao fixar prazo de apenas 32 dias para a fase de análise (cronograma no Anexo IX).

Manifestação:

32. Não há que se falar em ambiguidade, constando no item 1.1 que seria desenvolvida uma "nova versão" do sistema existente, com a migração para plataforma tecnológica aberta, e não um novo sistema, assim como o título do projeto menciona o termo "reengenharia", demonstrando não haver alterações significativas nas funcionalidades (fls. 283, 288, 293, 314, 324, 352 do Volume 1).

33. Podia haver aparência de um novo sistema, sendo inclusive natural que se chamasse a nova versão de novo sistema, pela mudança na interface gráfica, mais visível ao usuário, para Windows, mas não havia intenção de modificar o processo de trabalho do usuário, o que justifica a análise de requisitos simplificada (fls. 279, 310v, 314 do Volume 1).

Análise:

34. Embora pareça unânime, entre os membros da equipe que elaborou o projeto básico, o entendimento de que se tratava de um projeto de simples migração, há diversos elementos nos autos que apontam para a ambiguidade na definição do objeto, mesmo que não suficientemente robusta para justificar a sua completa alteração no processo de renegociação, como ocorreu após a contratação.

35. No citado item 1.1 do projeto básico, à fl. 3 do Anexo 2, não apenas é direta a referência a um novo sistema, mas também a um processo de desenvolvimento:

"O sistema a ser desenvolvido, referenciado no presente documento como Novo SAP, abrange a informatização de todas as etapas envolvidas no trâmite de processos trabalhistas, visando melhorar sua gestão, garantir melhor rastreabilidade e maior agilidade na execução das atividades e na tomada de decisões."

36. De modo semelhante, as referências a funcionalidades nos anexos III e IV ao projeto básico fazem uso intenso da expressão, como à fl. 86 do Anexo 2:

"6.1. O sistema deverá realizar o controle de distribuição de mandados aos oficiais de justiça."

37. O próprio título do Anexo V ao projeto básico reforça a sugestão de que seria desenvolvido um novo sistema, e não simplesmente uma nova versão de um sistema existente, conforme a fl. 88 do Anexo 2:

Anexo V - OBJETOS PRINCIPAIS DO NOVO SISTEMA

38. A ambiguidade se manifesta também no discurso dos membros da equipe responsável pela elaboração do projeto, como evidenciado em resposta a outra audiência, à fl. 293 do Anexo 2:

"Assim, adotou-se a estratégia, no escopo original do projeto básico, de desenvolver um sistema que possuísse praticamente as mesmas funcionalidades do sistema legado..."

39. Mais do que o sentido hesitante para as expressões sistemas, migração e desenvolvimento, as referências no texto deixam margem para interpretações a respeito da complexidade e do volume de alterações que poderiam ocorrer, como à fl. 5 do Anexo 2:

"Enfatizamos que essas tabelas são meramente exemplificativas, uma vez que a remodelagem da base de dados e do sistema faz parte do escopo desta contratação."

40. Assim, as expressões utilizadas, embora pudessem ter o sentido atribuído pela equipe responsável pela elaboração do projeto básico, comportavam interpretações que permitiram à contratada, sem oposição consistente da fiscalização e da administração, transformar o que se tencionava um simples projeto de migração em uma completa remodelagem dos processos de trabalho do TRT-RJ no tocante à administração processual, contrariamente ao que os responsáveis pelo projeto básico afirmam ter sido não apenas sua intenção, mas também o sentido adequado a ser atribuído ao texto.

Conclusão:

41. Cabe aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por infração ao art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela utilização de discurso ambíguo, ora sugerindo que um novo sistema de acompanhamento processual seria desenvolvido, ora que as alterações seriam mínimas.

Audiência A4: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela atribuição da tarefa de acompanhamento do contrato a servidores do TRT-RJ, sem que houvesse domínio do Rational Unified Process (RUP) e da Análise de Pontos de Função (APF), de utilização obrigatória (itens 4.14.3, 10.4, 5.5 e 7.1).

Manifestação:

42. Um treinamento em análise e projeto orientados a objetos usando a Unified Modeling Language foi realizado em outubro de 2003, para iniciar a capacitação da equipe em desenvolvimento em plataforma aberta, o que se tornou uma necessidade, com a mudança de plataforma do sistema SAP. Mas, em lugar de um curso meramente expositivo, tencionava-se uma capacitação hands-on na metodologia RUP, amplamente usada no mercado, conforme os itens 4.20.2 e 4.15.3 do projeto básico, sendo solicitado, no item 4.15.4, que a contratada apresentasse seu manual de produção de software no início da execução, havendo ainda garantia de 12 meses dos produtos entregues, conforme o item 4.22 (fls. 280, 284-285, 288-289, 311, 314-315, 325, 353-354 do Volume 1).

43. Já havia experiência anterior da equipe em APF, em consultoria prestada pela Unisys. Foi feita solicitação de treinamento em Análise de Pontos de Função em outubro de 2004, pelo Memorando ADTI nº 10/2004, sendo ainda disponibilizado material didático para os técnicos da área de desenvolvimento. Não tendo sido contratado o curso até abril de 2005, todos os técnicos de desenvolvimento envolvidos com o projeto receberam cópia do manual de contagem a ser utilizado, como medida preventiva (fls. 280, 284-285, 288-289, 293-294, 311, 314-315, 326,

353-354 do Volume 1).

Análise:

44. As informações apresentadas constituem evidência de que não assiste responsabilidade à equipe do projeto básico nesse aspecto.

45. Ainda que não tivessem, na época da elaboração do projeto, os conhecimentos necessários ao acompanhamento do contrato, haveria tempo hábil para ações de capacitação, constituindo o treinamento hands-on um importante fator para mitigação dos riscos.

46. Deve-se ressaltar, entretanto, que perduravam deficiências de capacitação até 16/6/2005, conforme a manifestação à fl. 194 do Anexo 11, assinada por 2 dos responsáveis pelo projeto básico e que atuavam na fiscalização do contrato:

"No entanto, a equipe de desenvolvimento ainda não possui o conhecimento necessário para aferir se a contratada está aplicando corretamente a metodologia baseada no modelo RUP."

47. Para ser efetivo, esse conhecimento já deveria estar agregado à equipe em janeiro de 2005, levando-se em conta o cronograma apresentado e que, conforme o item 4.14.3, o projeto do Novo SAP deveria utilizar o modelo RUP, indicando que as estratégias previstas não funcionaram na prática (fl. 8 do Anexo 2).

Conclusão:

48. Cabe o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno.

Audiência A5: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela ausência de fundamentação das estimativas de tamanho e esforço necessárias aos serviços (Anexo VIII), não esclarecidas no expediente a fl. 1087 do processo licitatório.

Manifestação:

49. Buscou-se observar as normas do roteiro administrativo para tramitação de processos envolvendo contratações, instituído pelo Ato da Presidência nº 3.492/2000 (fl. 284 do Volume 1).

50. As estimativas foram feitas, apenas não foram anexadas ao processo, por não se vislumbrar a sua relevância para o procedimento licitatório, tendo o expediente de fls. 1087 solicitado informações sobre o orçamento estimado, não que fossem juntadas ao processo as memórias de cálculo e as planilhas de pontos de função (fls. 280, 284, 289, 294-294, 311, 327-328 do Volume 1).

51. Em nenhum momento a Secretaria de Controle Interno reclamou de insuficiência dos documentos constantes dos autos para fundamentar as estimativas de prazo, tamanho e esforço (fls. 289, 316, 327-328, 355 do Volume 1).

52. Segundo o Ato nº 2.397/2003 da Presidência do TRT-RJ, o órgão técnico era responsável pelas especificações técnicas, mas a Seção de Projetos Básicos da Divisão de Licitações e Contratos era a responsável pela elaboração do projeto básico (fl. 328 do Volume 1).

Análise:

53. Nenhum novo elemento relevante foi acrescentado na resposta à audiência, uma vez que a questão discutida reside essencialmente em aspectos técnicos, que permanecem sem fundamentação dos responsáveis.

54. Como já analisado, o prazo de 12 meses foi tomado sem justificativa técnica, adotando-se como premissa que o objeto a ser contratado teria que ser executado dentro desse período, sendo o foco neste momento determinar qual seria esse objeto.

55. Tomando-se como referência as planilhas encaminhadas anteriormente pelo TRT-RJ, que compõem o Volume 2 do Anexo 4, "Consolidação da e Detalhamento da Contagem de Pontos de Função do Sistema Legado", o tamanho total do sistema seria de 7.176 pontos de função não ajustados, já considerando uma margem de segurança de 15% (fl. 577 do Anexo 4 e fl. 193 do Anexo 11), resultando em uma contagem de 6.240 pontos.

56. Desses, o módulo "Documentos", por exemplo, contava com 1.255 pontos de função no sistema antigo, prevendo-se mais 379 para alterações e 68 para novas funcionalidades, totalizando 1.702 pontos de função (fl. 577

do Anexo 4).

57. O documento à fl. 127 do Anexo 11, subscrito por parte da equipe do projeto básico, informava em 15/12/2004 que foi elaborada a estrutura analítica do projeto e estimados os recursos necessários à execução, considerando o prazo imposto, estimando um esforço de 8 homens/hora para cada ponto de função, cerca de 44% do estimado pela contratada, de 18 homens/hora, este mais de acordo com a realidade nacional e com o princípio da prudência.

58. A ausência dos elementos não permite identificar a racionalidade do cronograma proposto para o projeto, restando discrepâncias ainda não esclarecidas, dificultando a tarefa de delimitar o objeto pretendido.

59. A jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, expressa na Súmula/TCU 177, é de que a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento das condições básicas da licitação pelos concorrentes potenciais.

60. A caracterização precisa, completa e adequada do objeto é condição essencial para validade do processo licitatório, segundo o que dispõem os artigos 14 e 40, inciso I, da Lei 8.666/1993.

61. Dessa forma, a imprecisão na descrição do objeto caracteriza grave irregularidade, por ser contrária aos Princípios Constitucionais da Isonomia e Impessoalidade e às disposições legais vigentes.

62. Este Tribunal reconhece a possibilidade de responsabilização da equipe técnica na elaboração do projeto básico, como já enfrentado no [Acórdão 81/2008-Plenário](#), em que se verificou a ausência de precisão na definição do objeto, com impossibilidade de imputação de responsabilidade à contratada, em face das falhas de concepção do projeto.

63. Na ocasião, esta Corte de Contas concluiu pelo acolhimento das razões de justificativa, considerando que se tratava apenas de um projeto piloto, surgiram dificuldades imprevisíveis e o contrato foi interrompido quando a gestora percebeu que não haveria como obter os resultados pretendidos, prevenindo, assim, maiores prejuízos à Administração.

64. Essas considerações não são aplicáveis ao caso atual, em que se trata de um projeto definitivo e com graves repercussões no cotidiano da Justiça Trabalhista no Rio de Janeiro, as dificuldades operacionais eram previsíveis pela área técnica, que detinham o conhecimento do sistema legado e da organização em que se pretendia executar o projeto, e o contrato não foi interrompido, embora se reconheça que esta última ação refoge à esfera de competência da equipe responsável pela elaboração do projeto.

Conclusão:

65. Cabe aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por infração ao art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela ausência de fundamentação das estimativas de tamanho e esforço necessárias aos serviços.

B) Ana Luiza Bordallo da Costa, Célia Regina Amaya Utiyama e Marcelo Luiz Alves Dias, fiscais do contrato 168/04, ouvidos em audiência, respectivamente, por meio dos ofícios: 1.296/2010, fls. 261/263; 1.295/2010, fls. 258/260; 1.288/2010, fls. 243/245, todos no Volume 1.

Audiência B1: irregularidade na fiscalização do contrato TRT-SAF 168/04, em infração ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pelo descumprimento dos itens 5.10 e 7.1 do projeto básico, por não constar nos autos do processo pronta manifestação, ao superior hierárquico, quanto à inobservância do escopo e do prazo na execução do contrato, o que só ocorreu a partir de 12/4/2005.

Manifestação:

66. Embora a manifestação dos fiscais só tenha sido juntada aos autos em 12/4/2005, desde o início da execução o diretor da Secretaria de Informática, Jarbas Lopes Neto, teve conhecimento da forma de condução dos trabalhos (fl. 328 do Volume 1).

67. Houve discussão a respeito do atraso em 2/2/2005, conforme a ata anexa, à fl. 321 do Volume 1, sendo alertado também o titular seguinte, Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, em 4/4/2005, com reforço em 14/4/2005, pelo Memorando DSEN 013/05, salientando que o desvio poderia acarretar atrasos no cronograma estabelecido para a migração (fls. 290, 317, 321, 328-329 do Volume 1).

68. A fiscalização também alertou a Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema de Acompanhamento de Processos, criada pelo Ato 180/2005, de 22/2/2005, e presidida pelo Desembargador Flávio Ernesto Rodrigues Silva, sobre a necessidade de respeitar o escopo do projeto, conforme atestam os depoimentos no processo TRT-PA 4065/2006 (fl. 290 do Volume 1).

Análise:

69. As informações aduzidas pelos 3 responsáveis pela fiscalização do contrato estão consonantes com as demais evidências dos autos, em especial quanto aos documentos referentes ao PAD TRT-PA-04065-2006-000-01-00-2, autuado por despacho do então Presidente Ivan Dias Rodrigues Alves de 24/10/2006, à fl. 35 do Anexo 6, cujo relatório final se encontra às fls. 132-154, de 25/9/2007, concluindo pelo arquivamento do processo, autorizado pela então Presidente Doris Castro Neves em 30/10/2007, conforme a fl. 160 do Anexo 6.

70. Diante da gravidade dos problemas ocorridos, a conclusão do referido PAD, apesar de ter inocentado os fiscais, sinalizou que a descaracterização do objeto foi amplamente conhecida pela alta administração do órgão, conforme a fl. 152 do Anexo 6:

"Realmente, não poderiam os fiscais proceder ao acompanhamento eficaz de toda a execução do contrato se, com sobrecarga de trabalho e sem autonomia necessária, tinham de curvar-se às decisões superiores, algumas escritas e outras verbais, sem registros, como antes revelado pelos depoimentos.

O total esvaziamento das atividades de fiscalização do contrato, pelos indiciados, à fatura evidenciado pelos depoimentos de fls. 67/68 e 69/70, com a inclusão de funcionalidades estranhas ao projeto básico e adoção da metodologia RUP, decorrência de oitiva dos usuários, não previstos na origem, não permite a pretendida responsabilização dos indiciados (...).

De tudo que foi analisado neste processo, composto de 2 (dois) volumes e 6 (seis) volumes correspondentes aos anexos, resta esvaziado e mesmo inoperante o enquadramento disciplinar dos indiciados."

71. Essa questão já foi tratada na instrução anterior, às fls. fl. 169-172 do Volume Principal, conduzindo à responsabilização da alta administração do TRT-RJ, sendo retomada nas análises das audiências posteriores.

Conclusão:

72. Cabe o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno.

Audiência B2: irregularidade na fiscalização do contrato TRT-SAF 168/04, em infração ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pelo descumprimento do item 4.5 do projeto básico, por propor a criação de 2 comissões, com a extensão da responsabilidade pela especificação do novo sistema a 31 usuários finais e 5 técnicos, concretizado pelo Ato da Presidência nº 180/2005, de 16/2/2005.

Manifestação:

73. A solicitação de criação jamais teve por finalidade descumprir o item 4.5 do projeto básico, mas apenas dirimir dúvidas dos técnicos e da contratada, validar as funcionalidades migradas, auxiliar nos testes e na homologação do sistema e atuar como replicadores na implantação e no treinamento (fls. 291, 331 do Volume 1).

74. O descumprimento do item 4.5 não ocorreu pela criação das comissões, mas quando, por algum motivo, o presidente de uma das comissões entendeu que os usuários deveriam ser entrevistados, sendo sua atuação desvirtuada, passando a comissão a atuar no levantamento de requisitos, o que deveria ter sido feito apenas pelos técnicos da divisão de desenvolvimento (fls. 291, 319 do Volume 1).

Análise:

75. O problema da ambiguidade, mencionado anteriormente, encontra-se expresso nos termos do Memorando DSEN nº 05/05, de 1º/2/2005, assinado por um dos responsáveis pela fiscalização, que resultou no ato de criação da Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema de Acompanhamento de Processos (fl. 139 do Anexo 11):

"Com vistas ao prosseguimento do processo de desenvolvimento do novo SAP, e visando maior celeridade às especificações que irão compor o novo sistema, submetemos a V. Sa. para apreciação e deliberação a constituição de 02 comissões de apoio, sendo 01 técnica e outra de usuários."

76. Tomando-se por referência o discurso atual dos responsáveis pelo projeto básico e pela fiscalização, seria

cabível a interpretação de que o "apoio" dado pela Comissão deveria ficar restrito a dirimir as dúvidas dos técnicos e da contratada, validar as funcionalidades migradas, auxiliar nos testes e na homologação do sistema e atuar como replicadores na implantação e no treinamento.

77. Além disso, as "especificações" previstas no ato de criação poderiam ser entendidas como apenas o detalhamento do que já havia sido definido no projeto básico.

78. Toma-se também por verdadeiro, a partir dos resultados do PAD já mencionado, que as premissas simplificadoras realmente foram discutidas entre o então diretor da Secretaria de Informática e o DGCA, como declarado às fls. 322-323 do Volume 1.

79. Mesmo sendo de conhecimento amplo na organização, entretanto, o ato encaminhado à Presidência pelo então DGCA Jose Marcio de Almeida da Silva, à fl. 140 do Anexo 11, aparentemente foi mal interpretado pela comissão de usuários e pela própria administração seguinte, como atesta a fiscal do contrato às fls. 328-330 do Volume 1:

"As reuniões de usuários foram promovidas pelo Presidente da Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema de Acompanhamento de Processos, Desembargador Flávio Ernesto Rodrigues Silva, que passou a coordenar de fato as atividades relativas ao projeto, impondo a oitiva dos usuários e prejudicando as funções dos fiscais, da supervisão e até mesmo da direção da Secretaria de Informática."

80. Mas se a interpretação da equipe do projeto básico e dos fiscais do contrato é plausível, se os titulares da área técnica e o DGCA tinham conhecimento dessa interpretação, permanece a indagação de por que a instituição adotou uma interpretação ilícita, contratando um objeto para o qual não houve licitação, a partir da substituição de objeto de concorrência à qual apenas uma empresa havia sido habilitada, conforme a ata da sessão de abertura dos envelopes de habilitação, à fl. 110 do Anexo 11.

81. Considerando os argumentos já analisados nos itens anteriores das audiências e suas ressalvas, além dos resultados do PAD, o entendimento abraçado é que a descaracterização do objeto se deu por imposição externa à fiscalização, sem intervenção adequada da alta administração do TRT-RJ.

Conclusão:

82. Cabe o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno.

Audiência B3: irregularidade na fiscalização do Contrato TRT-SAF 168/04, em infração ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pela autorização não fundamentada para subcontratação das empresas B&AP Consultoria e Serviços Ltda., BHS Consultoria Ltda., Denken Administração e Negócios Ltda., RA Consultoria Ltda., Technology Society Ltda e Sander Solutions Ltda. (fl. 164 do Anexo 11); Conexão Web Informática Ltda., Fatos Consultoria de Informática Ltda., Partner Solutions Ltda e Maxx Serviços de Informática Ltda. (fl. 187 do Anexo 11).

Manifestação:

83. Não cabia ao órgão técnico autorizar as subcontratações, mas apenas manifestar-se caso houvesse algum empecilho técnico, para a excelência do serviço, o que foi feito, atendendo à determinação do diretor de coordenação administrativa, sendo necessária a atuação de mais de uma empresa pelas características das tecnologias envolvidas (fls. 292, 319-320, 331-332 do Volume 1).

Análise:

84. Conforme a Cláusula Décima, "b" do contrato, a empresa contratada não poderia "transferir a terceiro, por qualquer forma, nem mesmo parcialmente, nem subcontratar qualquer das prestações e serviços" sem a prévia autorização escrita do TRT-RJ (fl. 136 do Anexo 2).

85. Por sua vez, o art. 72 da Lei nº 8.666/93 estabelece que "o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração".

86. Como já mencionado em instrução anterior, não foi definido limite de subcontratação, o que ensejou audiência do DGCA na época dos fatos.

87. Embora os responsáveis reiterem que não tinham óbice à subcontratação, perdura ainda a falta de fundamentação.

88. A contratação foi realizada com um consórcio de 3 empresas, supostamente aptas à execução total do objeto, para um prazo de apenas 12 meses, já que não havia como saber a priori que o TRT-RJ concordaria com a subcontratação.

89. De fato, consta inclusive manifestação da área técnica em 21/9/2004 de que não deveria haver previsão para a subcontratação dos serviços no edital, o que não coincide com os termos finais do item 5.5, conforme as fls. 35 e 73 do Anexo 11.

90. Além disso, a segunda autorização para subcontratação ocorreu somente em 11/5/2005, conforme a fl. 187 do Anexo 11, sendo pelo menos as empresas Maxx Serviços de Informática e Partner Solutions contratadas para serviços relacionados a desenvolvimento, implantação e treinamento do sistema, o que deveria causar estranheza aos fiscais do contrato, ao menos pelo atraso do pedido, considerando-se ter ocorrido já no início do 5º mês de um contrato de apenas 12 meses (fls. 182, 184 do Anexo 11).

91. Nessa linha, o parecer jurídico à fl. 167 do Anexo 11 ressalta que, para a efetividade da subcontratação, não basta previsão em contrato pela administração: é necessário um verdadeiro juízo de admissibilidade, ponderando acerca dos efeitos da subcontratação e o seu alcance, sendo necessário avaliar a sua conveniência técnica, para resguardar a excelência do serviço.

92. Mesmo diante das respostas às audiências, observa-se que ainda não há condições de formar esse juízo de admissibilidade, uma vez que foram subcontratadas 10 empresas, sem que se saiba, a rigor, o que eles fizeram efetivamente no projeto e por que foi imprescindível ao consórcio contratado realizar a subcontratação para executar o objeto, seja o originalmente concebido pela equipe do projeto básico ou o alterado durante a execução.

93. Em relação à subcontratação das atividades de treinamento, a situação é ainda pior, já que a líder do consórcio realizou esse trabalho em outro contrato, TRT-SOF 308/07, celebrado com inexigibilidade, indicando não ter havido, para aprovação das subcontratações, qualquer análise de mérito quanto à inserção no plano de projeto.

Conclusão:

94. Cabe aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por infração ao art. 67 da Lei nº 8.666/93, pela emissão de parecer favorável à subcontratação no contrato TRT-SAF 168/04, sem fundamentação técnica.

C) Jarbas Lopes Neto, diretor da Secretaria de Informática entre 7/1/2005 e 28/3/2005, ouvido em audiência por meio do Ofício 1.292/2010, fl. 252/253 do Volume 1.

Audiência: irregularidade na supervisão hierárquica e de pareceres da área técnica, com prejuízo ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pela ausência de manifestação à alta administração, nos autos do processo TRT-SAF 168/04, quanto à divergência entre o objeto previsto no contrato, com preponderância de simples migração tecnológica, e as atividades que vinham sendo desenvolvidas pela contratada, de desenvolvimento de um sistema totalmente novo, com alto risco de serem ultrapassados os limites previstos para prazo e custos.

Manifestação:

95. Em 16/2/2005, foi criada a Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo-SAP, presidida por uma autoridade superior, o Desembargador Flávio Ernesto Rodrigues Silva, pelo Ato da Presidência nº 180/2005 (fl. 500 do Volume 2).

96. Havia então dificuldade de mensurar os possíveis atrasos decorrentes das demandas oriundas das reuniões com os usuários e considerou "dispensável" comunicar ao DGCA, superior hierárquico direto, sobre a divergência do objeto contratual, pois uma "autoridade maior" participava efetivamente das atividades do projeto, embora as informações fossem repassadas nas reuniões semanais ao DGCA (fls. 500-501 do Volume 2).

Análise:

97. Embora concordante na maior parte com as respostas dos fiscais, o ex-diretor da Secretaria de Informática na primeira fase de execução contratual supõe dispensável o cumprimento de um dever funcional expressamente previsto na Lei nº 8.112/90, art. 116, XII, pela via da representação ao superior hierárquico.

98. Pelas informações até aqui apresentadas, as equipes técnicas tinham plena consciência de que havia de fato uma grande divergência entre o objeto contratado e o que se encontrava em execução, em violação à legalidade, sendo também os mais capacitados, na ocasião, para afirmar essa irregularidade.

99. Mesmo admitindo-se verdadeiras as conclusões e os fatos descritos no Processo Administrativo Disciplinar TRT-PA-04065-2006-000-01-00-2, no Anexo 6 destes autos, sinalizando o conhecimento da alta administração a respeito das irregularidades, o titular da área técnica não poderia se furtar à obrigação de comunicar os fatos, obrigando a uma nova licitação, mesmo sob o argumento de que a irregularidade era praticada por uma "autoridade maior".

100. Além disso, o relatório da Secretaria de Informática de 20/12/2005, à fl. 51 do Anexo 3, indica que foi na sua gestão, em 21/3/2005, que a contratada resolveu, em reunião interna, mapear o negócio do TRT-RJ como um todo, observando que essa atividade contrariava o projeto básico, não tendo sido encontrado nos autos, entretanto, nenhuma formalização de manifestação contrária à decisão da contratada.

Conclusão:

101. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por irregularidade na supervisão hierárquica e de pareceres da área técnica, com prejuízo ao disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93, pela ausência de manifestação à alta administração, quanto à divergência entre o objeto previsto no contrato, com preponderância de simples migração tecnológica, e as atividades que vinham sendo desenvolvidas pela contratada, de desenvolvimento de um sistema totalmente novo, com alto risco de serem ultrapassados os limites previstos para prazo e custos.

D) Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, diretor da Secretaria de Informática entre 29/3/2005 e 30/5/2005, ouvido em audiência por meio do Ofício 1.286/2010, fl. 239/240 do Volume 1.

Audiência: irregularidade na supervisão hierárquica e de pareceres da área técnica, com prejuízo ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pela ausência de manifestação à alta administração, nos autos do processo TRT-SAF 168/04, quanto à divergência entre o objeto previsto no contrato, com preponderância de simples migração tecnológica, e as atividades que vinham sendo desenvolvidas pela contratada, de desenvolvimento de um sistema totalmente novo, com alto risco de serem ultrapassados os limites previstos para prazo e custos.

Manifestação:

102. Entende que não teria que se manifestar à alta administração, já que, quando ingressou no TRT-RJ, há muito não se tratava mais apenas de um projeto de migração do sistema "carro-chefe" do órgão, cuja abrangência já havia sido redefinida e ampliada, estando toda a organização plenamente a par dos acontecimentos, desde o Presidente até todas as varas e departamentos, engajados no acompanhamento das fases de "reconstrução" do novo sistema, que seria a "espinha dorsal" do TRT-RJ (fls. 385-386 do Volume 1).

Análise:

103. O diagnóstico do ex-diretor encontra amplo respaldo no processo, sendo plausível a conclusão sugerida, de que ocorreu uma fase de transição entre a elaboração do projeto básico e o final do primeiro trimestre de 2005, quando iniciou a sua gestão, em que outro objeto foi concebido pela administração, por meio da comissão de usuários criada pelo Ato da Presidência 180/2005, de 22/2/2005.

104. Como atesta o relatório à fl. 52 do Anexo 3, durante em sua gestão, em 8/4/2005, a contratada entregou o 3º Relatório de Avanço Físico (RAF), ficando evidenciadas as divergências entre a execução do projeto e as premissas do projeto básico.

105. Mesmo considerando-se a atenuante de que, como o gestor anterior, permaneceu pouco tempo à frente da Secretaria de Informática, por apenas 63 dias, não se admite que não tenha cumprido o seu dever funcional quando alertado pelos fiscais do contrato, de repassar ao superior hierárquico o parecer pela irregularidade da execução contratual e necessidade de nova licitação, para contratação do objeto que efetivamente se pretendia executar, dever expressamente previsto na Lei nº 8.112/90, art. 116, XII, pela via da representação.

106. O gestor prudente não pode se escusar da responsabilidade de prestar contas dos seus atos, fundamentando sua defesa em redefinições e ampliações informais do objeto de um contrato, na época, de R\$ 3.691.881,91, cabendo comprovar efetivamente que cumpriu seu dever funcional, o que não foi realizado até o momento.

Conclusão:

107. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por irregularidade na supervisão hierárquica e de pareceres da área técnica, com prejuízo ao disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93, pela ausência de manifestação à alta administração, quanto à

divergência entre o objeto previsto no contrato, com preponderância de simples migração tecnológica, e as atividades que vinham sendo desenvolvidas pela contratada, de desenvolvimento de um sistema totalmente novo, com alto risco de serem ultrapassados os limites previstos para prazo e custos.

E) Charles Hirakawa de Miranda, diretor da Secretaria de Informática entre 31/5/2005 e 23/5/2008, ouvido em audiência por meio do Ofício 1.289/2010, fl. 246/247/276 do Volume 1.

108. O responsável encaminhou resposta às audiências por intermédio de seus advogados, ressaltando que se limitou ao seu período de gestão, aos seus efetivos atos, conforme limites de competência e atribuição, e aos liames da responsabilidade subjetiva do agente público (fl. 526 do Volume 3).

Audiência E1: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pelo parecer de 23/12/2005, favorável à primeira aditivação do contrato TRT-SAF 168/04, em R\$ 920.458,84, quando o objeto resultante divergia em quantidade e qualidade do previsto no projeto básico, devendo ensejar a realização de novo procedimento licitatório.

Manifestação:

109. O aditivo foi decorrente de falhas de projeto na fase de licitação e início da execução contratual, oriundas da gestão anterior, sendo identificados os seguintes impasses: estimativa equivocada de pontos de função; inexistência de documentação atual; premissas equivocadas quanto ao escopo; ausência de capacitação dos técnicos do TRT-RJ na metodologia RUP (fl. 527 do Volume 3).

110. A decisão foi tomada de forma criteriosa, levando em conta aspectos jurídicos, técnicos, econômicos e sociais, contratando-se estudo específico ao Serpro, em especial por 2 fundamentos: a rescisão contratual retardaria em pelo menos 1 ano a implementação do novo sistema e o aditivo foi de apenas R\$ 920.458,84, quando a prorrogação do mainframe Unisys, que ele permitiria substituir, tinha custo anual de R\$ 2.530.716,00 (fl. 528 do Volume 3).

111. O papel atribuído pelo cargo foi cumprido, alertando ao superior sobre as condições do contrato e apresentando alternativas viáveis, cabendo o exame de legalidade e a responsabilidade pela consistência, salvo melhor juízo, ao órgão jurídico competente, ausentes o nexo de causalidade e a culpabilidade, já que não foi responsável pela instrução jurídica nem pela assinatura dos termos referidos, conforme o [Acórdão nº 2.006/2006-Plenário](#) (fl. 529 do Volume 3).

Análise:

112. Nessa gestão, iniciada em 31/5/2005, houve a decisão institucional pela continuidade da contratação, mesmo com alteração do objeto, sem nova licitação, confirmada pela celebração do primeiro aditivo, em 23/12/2005, a mesma data em que o DGCA determinou a elaboração da minuta do termo, conforme as fls. 177-178 do Anexo 2, fazendo referência expressa ao parecer técnico da Secretaria de Informática:

"Segundo a análise da DSEN/STI, a continuidade da execução do contrato, adequando-o, porém, às necessidades do TRT e às falhas originais de projeto, mostra-se altamente vantajosa. Consoante as razões apresentadas no item 2.5.1, o SAP atual é disponibilizado a partir de uma plataforma proprietária, obsoleta e cara. Funciona lentamente, utiliza emulador para acesso ao sistema, possui baixa conectividade, centraliza o serviço de impressão e há uma gerência precária do banco de dados, dentre outros problemas."

113. A partir do texto, o entendimento que prevaleceu é que o contrato poderia prosseguir, desde que adequado às necessidades do TRT-RJ, provavelmente com a correção das falhas originais de projeto.

114. Sobre a consultoria do Serpro, consta que atuou na renegociação do contrato, como no documento à fl. 172 do Anexo 2, mas nenhum parecer a respeito da compatibilidade do novo objeto com o previsto no projeto básico da licitação foi encontrado, o que, nesses termos, permaneceu como tarefa indelegável da administração do TRT-RJ.

115. A questão central ora em análise é se a adequação requerida extrapolou os limites que caracterizam o objeto, obrigando à realização de novo processo licitatório, respondendo-se afirmativamente, conforme os argumentos já desenvolvidos aqui e nas instruções anteriores, colacionando-se aqui mais uma evidência, às fls. 50-53 do Anexo 3, encaminhada ao DGCA em 20/12/2005:

"Podemos observar que esta medida diverge dos termos do Projeto Básico, pois, tais entrevistas deveriam ser realizadas apenas com os técnicos de TI e não com os usuários do TRT.

Além disso, os levantamentos não se restringiram ao escopo original do projeto. Tais levantamentos foram feitos

visando o mapeamento do negócio do TRT como um todo, havendo, inclusive, orientação no sentido de que os usuários deveriam ter maior abstração e não deveriam se focar no sistema atual.

Também não há registro de uma posição clara do TRT no sentido de normalizar a execução do contrato em tela, ou seja, determinar que o contrato fosse cumprido em sua literalidade. Muito pelo contrário, o TRT demonstra, ao longo do processo, o apoio à realização das entrevistas e do levantamento do negócio do TRT como um todo."

116. Os termos da manifestação são suficientemente claros para que um gestor, mesmo leigo em tecnologia da informação, compreenda que o que estava ocorrendo com a execução contratual não poderia ser enquadrado como "normal".

117. Entretanto, a conclusão do parecer validado pelo responsável ouvido nesta audiência, conforme as fls. 75-76 do Anexo 3, pela aditativação contratual, pode ter induzido à apreciação equivocada do DGCA:

"Considerando que o aditamento em questão não altera profundamente o Projeto Básico, pois, serão respeitadas as premissas básicas do Edital...".

118. Como já discutido, o aditamento alterou profundamente o projeto básico, ao contrário do que afirmou a área técnica, observando-se inclusive que a conclusão não deriva dos argumentos usados ao longo do texto da análise, mas apenas da premissa à fl. 58 do Anexo 3, de que o projeto básico não poderia sofrer alterações profundas, quando a concepção em estudo já representava objeto distinto do original.

119. Diante dos termos da manifestação, considera-se que o parecer da área técnica recomendando a aditativação contratual, aprovado pelo responsável em 23/12/2005, desconsiderou a regra da licitação de serviços públicos, não esclarecendo aos gestores que o objeto havia sido licitado.

Conclusão:

120. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por irregularidade na supervisão hierárquica e de pareceres da área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pelo parecer de 23/12/2005, favorável à primeira aditativação do contrato TRT-SAF 168/04, em R\$ 920.458,84, quando o objeto resultante divergia em quantidade e qualidade do previsto no projeto básico, o que deveria ter ensejado a realização de novo procedimento licitatório.

Audiência E2: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pelos seguidos atrasos na conclusão do novo objeto pactuado no âmbito do processo TRT-SAF 168/04, obrigando à celebração de termos aditivos de prorrogação, em 29/12/2006, 28/2/2007 e 28/4/2007.

Manifestação:

121. Todos os termos juntos somam apenas 4 meses, por inconsistências comuns na migração de dados, fase final da implementação do novo sistema, que são imprevisíveis, devendo ser avaliadas caso a caso, havendo justificativas técnicas dos fiscais do contrato para todas as prorrogações (fls. 529-530 do Volume 3).

122. Os aditivos tiveram a análise dos setores competentes, não sendo sua atribuição a fiscalização do contrato, nem os atos de prorrogação ou aspectos jurídicos, ausentes os elementos do nexo de causalidade e da culpabilidade que ensejem a responsabilização, conforme os [Acórdãos 2.006/2006-Plenário](#), [66/1998-Plenário](#) e [697/2007-Plenário](#) (fl. 530 do Volume 3).

Análise:

123. Não é razoável a afirmação de que as inconsistências na migração de dados são imprevisíveis, cabendo aqui uma ressalva para ajustar o discurso do responsável aos termos usados pelos demais.

124. A equipe do projeto básico já previa que a migração dos dados fosse realizada em várias fases, sendo reservados 5 dias para o que chamaram de "saneamento e seleção de dados", atividade prevista no cronograma à fl. 104 do Anexo 2 que, como informado pelos responsáveis, se restringiu à eliminação das inconsistências que impedissem a migração para a plataforma baixa, havendo erros sendo corrigidos até a data presente.

125. No tocante aos atrasos mencionados, também não cabe a alegação do responsável, de ausência de nexo de causalidade e culpabilidade, considerando a relevância e a visibilidade do projeto para a instituição e a sua participação efetiva na celebração do primeiro aditivo, que previa o prazo de conclusão em 29/12/2006.

126. A manifestação da contratada à fl. 11 do Anexo 10 se alinha também a essa conclusão, ao comentar atraso em atividade atribuída ao TRT-RJ, que tornaria inviável o cumprimento do prazo do primeiro aditivo:

Como se não bastasse, a migração dos dados da plataforma Unisys para a plataforma Windows, de responsabilidade do TRT da 1ª Região, somente foi concluída em 11/12/2006, o que atrasou demasiadamente a preparação para migração dos dados do SAP para o Novo SAP.

127. Se houve erros de projeto básico nas gestões anteriores, pode-se dizer que na gestão ora em análise, iniciada em 31/5/2005 e com quase 3 anos de duração, houve tempo hábil para alertar a administração quanto aos problemas existentes e conduzir o projeto em termos mais realistas, em lugar da fixação do prazo de 12 meses para o segundo aditivo, quando o parecer aprovado previa 20 meses para os serviços de reengenharia do SAP, a partir dos estudos realizados pelo Serpro, com a abertura do escopo apresentando altos riscos de extrapolação desse prazo (fl. 66 do Anexo 3).

Conclusão:

128. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por irregularidade como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pelos seguidos atrasos na conclusão do novo objeto pactuado no âmbito do processo TRT-SAF 168/04, obrigando à celebração de termos aditivos de prorrogação, em 29/12/2006, 28/2/2007 e 28/4/2007.

Audiência E3: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pela contratação, em 28/12/2007, do consórcio responsável pela execução do contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, aos preços de R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, respectivamente, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição.

Manifestação:

129. Não havia servidores suficientes para realizar a atividade de treinamento necessária à implementação do sistema, sendo a contratada para o desenvolvimento do sistema a única com expertise para realizá-lo no restrito prazo designado pela Justiça do Trabalho, no primeiro trimestre de 2008 (fl. 531 do Volume 3).

130. O Tribunal já admitiu a inexigibilidade por óbice à eficiência, conforme o Acórdão nº 2.148/2006-Plenário, na hipótese de dependência operacional e tecnológica e imprescindibilidade dos serviços prestados (fl. 32 do Volume 3).

131. Não se acolhendo a hipótese de inexigibilidade, é plenamente aceitável a dispensa por emergência, conforme o art. 24, IV da Lei das Licitações, pelo tempo exíguo restante até a implantação do sistema, no primeiro trimestre de 2008, sendo que o sistema novo entrou em operação em 21/11/2007, faltando menos de 4 meses para as adaptações e o treinamento, o que comprimiu o prazo de treinamento além do previsível (fls. 533-534 do Volume 3).

132. Cabe o afastamento da responsabilidade, uma vez que não houve violação à moralidade e à legitimidade, mesmo que tenha ocorrido uma imprecisão no fundamento legal (fl. 534 do Volume 3).

Análise:

133. Considerando o início da gestão do responsável em 31/5/2005, não há justificativa aceitável para que, cerca de 2 anos e meio depois, sejam contratados serviços de treinamento e a continuação de fato do desenvolvimento do novo sistema porque apenas a contratada tenha a expertise necessária, ou que haja dependência operacional/tecnológica, ou situação emergencial.

134. Não se trata aqui de simples imprecisão de fundamento legal. As contratações não poderiam ter sido realizadas, sendo as razões de inexigibilidade ou emergência um atestado de que a administração não cuidou para que não se tornasse refém de um único fornecedor, como era uma das constatações do [Acórdão 740/2004-Plenário](#), verbis, como apresentado no Relatório:

"Na situação mencionada, a dependência do órgão em relação ao fornecedor de soluções de informática parece clara, não estando configurado interesse do fornecedor exclusivo em colaborar para que essa dependência seja eliminada a curto prazo (...)"

135. Nas condições dadas, as alegações do gestor são infundadas, cabendo lembrar os pressupostos apresentados

por este Tribunal, ao prolatar a [Decisão 347/1994-Plenário](#), para a contratação emergencial e não pertinentes na situação em análise (grifos nossos).

"9.2 responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;"

136. Assim, ainda que a necessidade de melhoria da prestação jurisdicional ou, novamente, a urgência, cerca de 2 anos depois do prazo inicialmente fixado para desativação do mainframe, pudessem ser usados para justificar os novos contratos celebrados ou a prorrogação dos existentes, isso não isentaria de responsabilização aqueles que deram causa à situação emergencial.

Conclusão:

137. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, pela contratação, em 28/12/2007, do consórcio responsável pela execução do contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, aos preços de R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, respectivamente, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição.

Audiência E4: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pela celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório.

Manifestação:

138. Essa audiência foi respondida juntamente com a anterior, conforme observado a fl. 531 do Volume Principal.

139. Após a entrada do sistema em funcionamento, em 21/11/2007, foram identificados novos requisitos, visando à otimização dos fluxos operacionais durante o processo de desenvolvimento, tendo a equipe responsável justificado que não se tratava de sobreposição de serviços contratados anteriormente e que não havia ainda maturidade técnica dos servidores do TRT-RJ para realizar as adaptações (fl. 535 do Volume 3).

140. Entre as justificativas da equipe técnica estão lacunas no processo de migração, não confirmação de algumas premissas da comissão de apoio ao desenvolvimento do sistema, mudanças de requisitos em virtude de leis, instruções normativas e resoluções administrativas, diretrizes tecnológicas nacionais, garantia do produto, que seria perdida no caso de contratação de outra empresa, e prazo para implantação, no primeiro trimestre de 2008 (fls. 535-536 do Volume 3).

141. Não cabe responsabilização, já que o questionamento se restringe a aspectos jurídicos das contratações diretas, não tendo participado de instrução, autorização ou assinatura de quaisquer das contratações (fl. 537 do Volume 3).

Análise:

142. Cabem aqui os argumentos já desenvolvidos na análise do item anterior da audiência, acrescentando-se que, em relação aos R\$ 3.691.881,91 do contrato originalmente assinado, o total contratado representa um aumento da

ordem de 84%, abrangendo ainda um objeto distinto do licitado, em um certame em que só foi habilitada uma única empresa.

143. Não é correto o entendimento do responsável, de que o questionamento se restringe a aspectos jurídicos das contratações diretas, uma vez que a conduta e os pareceres técnicos da Secretaria de Informática desempenharam papel preponderante ao longo da contratação, flexibilizando o objeto original licitado além dos limites dos permissivos legais e abrindo caminho para a série de contratações decorrentes da dependência tecnológica do fornecedor, risco não mitigado no tempo devido.

Conclusão:

144. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pela celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório.

F) Jorge Luiz Fernandes da Silva, Diretor-geral de Coordenação Administrativa entre 1º/4/2005 e 31/3/2009 (Ofício 1.294/2010, fl. 256/257 do Vol. 1)

Audiência F1: formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato TRT-SAF 168/04, com acréscimo de R\$ 920.458,84 sobre o valor original, substituindo o objeto na licitação CO 02/04, em lugar de rescindir o contrato inicial e promover novo procedimento licitatório.

Manifestação:

145. A gestão se iniciou dois meses e meio após a data prevista para o início da execução contratual, não tendo recebido nenhuma informação a respeito de problemas, o que só começou a ocorrer a partir de 17/5/2005, em reunião do Comitê de Tecnologia da Informação, quando "ficou acertado que a contratada deveria formular proposta de alteração do projeto" (fls. 391-393 do Volume 2).

146. O gerenciamento do contrato estava pulverizado, havendo, além da fiscalização regular, o controle da Comissão de Tecnologia da Informação e acompanhamento técnico da Comissão de Apoio do Desenvolvimento do Novo Sistema SAP, que apresentavam suas conclusões diretamente ao Presidente do Tribunal, sendo que, em 1º/3/2005, foram iniciadas as entrevistas com esta última, "o que acarretou algumas complicações àquela atividade" (fls. 391-394 do Volume 2).

147. Em nenhum momento foi formalmente encaminhada proposta de rescisão contratual, não dispondo o gestor de elementos suficientes para a tomada de decisão àquela altura, seja para rescindir, seja para aditivar o contrato, mas já sabia que uma rescisão traria consequências devastadoras para o Tribunal (fls. 394-395 do Volume 2).

148. Para apurar os fatos técnicos, o titular do Controle Interno determinou a autuação do processo SCI 05/05, para "auditoria especial relativa à reengenharia do SAP e implantação do portal TRT", sendo várias outras medidas adotadas pela administração, entre as quais a realização de cursos de Análise de Pontos de Função e Metodologia de Desenvolvimento RUP, permitindo aos técnicos do TRT "a substituição de funcionalidades através da métrica pontos de função" (fls. 395-397 do Volume 2).

149. O Segundo Relatório de Auditoria Especial nº 10/2005 apontou a "falta de técnica com que o projeto básico foi elaborado" e as "premissas errôneas" em que foi fundamentado, obrigando o TRT-RJ à contratação do Serpro para avaliação do contrato, trazendo ônus passíveis de responsabilização administrativa (fls. 398-399 do Volume 2).

150. Acrescenta que eventual rescisão causaria graves prejuízos ao TRT-RJ, incluindo a repactuação de valores solicitada pela contratada e a manutenção indeterminada do ambiente Unisys (fl. 400 do Volume 2).

151. Uma Comissão de Sindicância foi instaurada pela Presidência em 23/8/2005, processo 2945-2005-000-01-00-3, concluindo que não havia elementos que maculassem a licitação, autuando-se ainda um PAD em 24/10/2006, TRT-PA 4065-2006-00-01-2, arquivado pela Presidência em 30/10/2007 (fl. 400 do Volume 2).

152. Em 21/11/2005, foi realizada reunião visando a um acordo que viabilizasse a execução do contrato, deliberando, entre outras coisas, o seguinte, conforme as fls. 58-60 do Anexo 3: o projeto básico não poderia sofrer alterações profundas que o descaracterizassem; o prazo de 12 meses previsto no item 4.7 do projeto básico implicava elevado risco e deveria ser alterado (fls. 401-402 do Volume 2).

153. O Serpro jamais cogitou da rescisão contratual, recomendando a aditivação, e a espinha dorsal do projeto deveria ser mantida, ou seja, a migração dos dados para plataforma aberta, a utilização da metodologia RUP para o desenvolvimento, a linguagem UML para a modelagem do projeto, a linguagem Java, o banco de dados Oracle e a construção do portal (fl. 405 do Volume 2).

154. Conforme o item 6.1 do parecer prévio ao aditamento contratual, o Controle Interno concluiu que "foram mantidas as premissas básicas do Projeto Básico, quer seja, o novo Sistema de Acompanhamento de Processos utilizará a metodologia RUP para seu desenvolvimento, linguagem UML para a modelagem do projeto, linguagem Java, banco de dados Oracle, além da construção do portal contratado" (fl. 406 do Volume 2).

155. No mesmo sentido, a Assessoria Jurídica emitiu parecer, em caráter vinculante, aprovando a minuta com algumas recomendações, dispensando nova análise, sendo a decisão pela aditivação ratificada ainda pela Presidência (fl. 407 do Volume 2).

156. Conclui que, a despeito dos inúmeros problemas existentes na execução contratual, a rescisão traria prejuízos financeiros e institucionais irreparáveis, cabendo ao gestor avaliar a situação, juntamente com a área técnica e o órgão de controle (fl. 410 do Volume 2).

157. Em caso de rescisão do contrato, haveria necessidade de indenizar a contratada pelo trabalho até então efetuado, além de uma nova concorrência, que não seria concretizada no exercício de 2005, para contratação por período superior a 12 meses, cujo orçamento não seria aprovado pelos órgãos superiores, uma vez que já estava sendo desenvolvida solução única para todos os TRTs (fl. 411 do Volume 2).

158. A comparação dos preços do contrato aditivado, de R\$ 4.612.340,75, com a estimativa de R\$ 6.620.968,69 para a hipótese de rescisão, indica que a decisão foi acertada sob a perspectiva financeira (fls. 411-413 do Volume 2).

159. A espera pela solução nacional, o SUAP, levaria também a prejuízos institucionais, já que "ele não foi e nem será concretizado", conforme inferido pela divulgação do vice-presidente do TST, Ministro João Oreste Dalazen, em 15/6/2010 (fls. 413 e 465 do Volume 2):

"Ao fazer uma retrospectiva do processo eletrônico no âmbito da Justiça do Trabalho, ele lembrou que, diante do rompimento do convênio firmado com o Serpro para desenvolver o Suap (Sistema Unificado de Acompanhamento Processual), o TST e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho decidiram direcionar esforços para adaptar sistemas já desenvolvidos por outros órgãos do Poder Judiciário, visando o processo eletrônico integrado em todos os órgãos do judiciário trabalhista."

160. Assim, caso se decidisse pela espera da solução nacional, até hoje o TRT-RJ ainda estaria trabalhando com um sistema baseado em plataforma obsoleta e altamente dispendiosa, e que estava em vias de saturação, não suportando acréscimo de demanda (fl. 414 do Volume 2).

161. O cenário de manutenção do ambiente Unisys após dezembro de 2006, quando expiraria o contrato então vigente, até junho de 2010, acrescido da indenização da contratada, levaria a um custo de R\$ 5.231.096,09, indicando ter sido vantajosa a solução adotada (fls. 414-415 do Volume 2).

162. Ainda que se admita que os órgãos internos, as comissões e a consultoria externa do Serpro estivessem errados, o responsável não tinha como conhecer as questões técnicas e decidir em sentido contrário, como corrobora o [Acórdão 206/2007-Plenário](#) (fl. 419 do Volume 2).

Análise:

163. A alegação de desconhecimento do gestor a respeito dos problemas ocorridos não é aceitável, levando-se em conta que o novo sistema era, tomando as expressões usadas pelo diretor da Secretaria de Informática na época do início da gestão, o "carro-chefe" do órgão, estando o órgão engajado na reconstrução da "espinha dorsal" do TRT-RJ (fls. 385-386 do Volume 1).

164. O gestor reconhece que o gerenciamento do contrato estava pulverizado, mencionando que a comissão de apoio se reportava diretamente à Presidência, mas não retrata nenhuma ação tomada para eliminar essa distorção.

165. No restante da argumentação, utiliza essencialmente argumentos de natureza econômica, em detrimento do princípio da legalidade, amparado no relatório da Secretaria de Informática que, como já analisado anteriormente, considerou que o aditamento não alteraria profundamente o projeto básico, conforme a fl. 75 do Anexo 3, embora o texto do relatório sugerisse conclusão em sentido contrário.

166. Deve-se ressaltar que esse fato não afasta a responsabilidade do gestor, como observou o Ministro-Relator ao apreciar pedido de reexame de responsável, no [Acórdão nº 206/2007-Plenário](#) (grifos nossos):

"8. Quanto ao segundo argumento, que diz respeito ao fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos elaborados por engenheiros da área de engenharia portuária e por pareceres jurídicos elaborados pela procuradoria do órgão, cabendo a ele apenas agir como agente operador, cabe consignar que o argumento invocado não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a este cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

9. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Esta Corte evoluiu o seu posicionamento no sentido de que tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. Presentes tais condições, não há como responsabilizar os técnicos e os advogados, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer."

167. A irregularidade fundamental no caso é de ordem técnica, consistindo em contratação de objeto não lícito, uma vez que o projeto em execução não era mais uma atualização tecnológica.

168. Assim, considerando que as demais unidades mencionadas não adentraram no mérito da questão técnica, cabia ao gestor, diante do conhecimento dos fatos a respeito da total reformulação do objeto contratado, abster-se de violar a regra do processo licitatório nas contratações da administração pública.

169. Diante dos termos da manifestação da área técnica, bem como da conclusão do parecerista jurídico à fl. 235 do Anexo 11, ressaltando que não foram apreciadas questões dependentes de juízo discricionário, a cargo dos órgãos competentes, os elementos constantes das manifestações eram suficientes para que o gestor concluísse pela ilegalidade da aditativa, bem como pelo não cabimento da execução contratual nos termos em que estava sendo conduzida.

Conclusão:

170. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, pela formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato TRT-SAF 168/04, com acréscimo de R\$ 920.458,84 sobre o valor original, substituindo o objeto na licitação CO 02/04, em lugar de rescindir o contrato inicial e promover novo procedimento licitatório.

Audiência F2: formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e TRT-SOF 336/07, com preços de, respectivamente, R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, por inexigibilidade, sem que restasse caracterizada a inviabilidade de competição.

Audiência F3: formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do contrato TRT-SOF 336/07, por R\$ 2.197.684,63, para conclusão do novo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, de preço aditivado R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório desde antes da aditativa do primeiro contrato.

Manifestação:

171. São as mesmas as razões de justificativa para ambos os itens da audiência (fl. 434 do Volume 2).

172. Quanto ao contrato de treinamento TRT-SOF 308/07, está fundamentado no art. 25, II da Lei nº 8.666/93, entendendo Antonio Carlos Cintra do Amaral que o "êxito do treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes", que "são incomparáveis, singulares", tornando inviável a competição (fls. 420-421 do Volume 2).

173. A tese já foi acolhida por este Tribunal, no Acórdão 439/1998-Plenário, bem como pela Orientação Normativa nº 18, de 1º/4/2009, da Advocacia Geral da União, considerando o objeto singular por ser treinamento diferenciado em sistema complexo, além de fornecer mentoria local à sua utilização nas localidades, para viabilizar o suporte pós-implantação, que não poderia ser oferecido por qualquer empresa (fls. 421-422 do Volume 2).

174. Conforme o projeto básico, somente a empresa Avanti Prima seria detentora da complexa tecnologia, desenvolvida especificamente para o TRT-RJ ao longo de quase 3 anos, conhecendo a atividade jurisdicional, a documentação do projeto e o funcionamento do sistema, sendo notório especialista na avaliação do gestor, em consonância com a [Decisão 565/95-Plenário](#) e o [Acórdão 223/2005-Plenário](#) (fls. 422-423 do Volume 2).

175. Houve também manifestações favoráveis da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria Jurídica da Presidência, além da ratificação pela Presidência do TRT-RJ, esta considerada dispensada de responsabilização, conforme manifestação do Diretor da Secex-RJ à fl. 210, item 4 dos autos (fls. 425-426 do Volume 2).

176. Sobre o contrato de manutenção TRT-SOF 336/07, está fundamentado no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, exigindo o art. 26 dessa Lei os seguintes elementos: justificativa da contratação, razões de escolha do fornecedor e justificativa de preço (fl. 427 do Volume 2).

177. Como justificativa da contratação e razões da escolha do fornecedor, enumera o que foi apresentado pela Secretaria de Tecnologia da Informação no processo, incluindo a dificuldade de diagnóstico de problemas envolvendo erros de migração de dados com sinais semelhantes a erros de construção do código fonte; a não concretização das premissas estabelecidas pela comissão de usuários para a especificação do sistema; a urgência da incorporação de novos requisitos funcionais, para reduzir o impacto do novo sistema nas unidades judiciárias; as mudanças de requisitos em decorrência de leis, instruções normativas e portarias; a incorporação de diretrizes tecnológicas nacionais; a manutenção da garantia do produto, a expirar em agosto de 2008 (fls. 428-430 do Volume 2).

178. A justificativa de preço foi transcrita do parecer da Assessoria Jurídica, considerando que foi estabelecido em termos de pontos de função, critério bem aceito pelo TCU, conforme os acórdãos do Plenário 304/2006, 1.782/2007 e 2.024/2007, sendo o valor unitário de R\$ 894,06 inferior ao estimado pelo BNDES na Concorrência 01/2007 (fls. 432-433 do Volume 2).

179. O procedimento administrativo teve parecer prévio da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria Jurídica, que aprovou as minutas do edital e do contrato, além de ratificado pela então Presidente do órgão, entendendo o Diretor da Secex-RJ pela dispensa de sua responsabilização (fl. 433 do Volume 2).

Análise:

180. Não foram apresentados argumentos relevantes que distingam o mérito da audiência do gestor em relação à do ex-diretor da Secretaria de Informática, ressaltando-se que, tendo tomado posse em março de 2005 e ciente dos problemas enfrentados pelo contrato, caberia ao DGCA, na qualidade de ordenador de despesas, zelar para que não se tivesse concretizado o quadro de dependência tecnológica que as contratações diretas evidenciam.

Conclusão:

181. Cabe aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, pela contratação, em 28/12/2007, do consórcio responsável pela execução do contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, aos preços de R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, respectivamente, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição.

182. Cabe também aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pela celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório.

3. EXAME DE CONSIDERAÇÕES SOBRE A INSTRUÇÃO DE MÉRITO ANTERIOR DA SECEX

A) Jose Marcio da Silva Almeida, Diretor-geral de Coordenação Administrativa entre 1º/4/2003 e 31/3/2005 (fls. 212-227 do Vol. 1)

183. Em 25/11/2009, o ex-Diretor-Geral de Coordenação Administrativa, Jose Marcio da Silva Almeida, encaminhou ao Relator algumas considerações sobre a instrução de mérito desta Secretaria, por meio do Ofício nº 140/2009 /TRT-DGCJ (fls. 212-227 do Volume 1):

Consideração A1: desde 1º/4/2005, a função de ordenador de despesas do TRT-RJ cabia ao Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva, conforme o Ato nº 397/2005, publicado no DOERJ de 31/3/2005, não tendo ocorrido nenhum pagamento à Contratada no seu período de gestão, de 1º/4/2003 a 31/3/2005 (fl. 213).

Análise:

184. A ausência de pagamentos à contratada na gestão do ordenador já foi considerada na instrução de mérito,

sendo que a responsabilização do gestor se deu pelo contexto analisado às fls. 156-209 do Volume Principal, com suas respostas às audiências analisadas às fls. 199-204, constando rejeição das razões de justificativa pelas irregularidades seguintes, conforme a fl. 206 do Volume Principal:

- ausência de especificação precisa do objeto a ser fornecido (item 1.4.1);
- ausência de pessoal capacitado para fiscalizar a execução do contrato (item 1.4.2);
- designação de fiscais do contrato sem observância do art. 67 da Lei das Licitações, por desconhecerem as técnicas necessárias ao acompanhamento do projeto desenvolvido com metodologia RUP e medido em pontos de função (item 1.4.4);
- ausência de cláusula contratual para limitação do percentual de subcontratação, sem observância do art. 72 da Lei das Licitações (item 1.4.5).

185. Todas essas irregularidades tiveram início ainda no período da gestão do responsável, até 31/3/2005.

Conclusão:

186. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração A2: embora, em 16/2/2005, de fato tenha criado, por solicitação da supervisora de fiscalização do contrato, Sra. Célia Regina Amaya Utiyama, a Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema de Acompanhamento de Processos, somente em 11/4/2005, na gestão de seu sucessor, foi-lhe dado caráter permanente, com a denominação de Comissão de Apoio ao Desenvolvimento e Acompanhamento de Sistemas de Processamento de Dados (fl. 215).

Análise:

187. As conclusões da análise dos problemas ocorridos levou em conta o impacto das ações da comissão de usuários na substituição do objeto contratado por outro, sem que fosse realizada nova licitação, não sendo considerado relevante eventual caráter de transitoriedade da comissão.

188. E conforme a fl. 50 do Anexo 3, na gestão do responsável foi realizado o planejamento de entrevistas (15/2), publicado o Ato 180/05, que criou a Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo Sistema SAP (16/2), agendadas as entrevistas com os membros da comissão (25/2) e iniciadas as entrevistas (1º/3/2005).

189. Consta ainda, à fl. 51 do Anexo 3, a decisão da contratada de mapear o negócio do TRT-RJ como um todo, o que desrespeitava o escopo do projeto básico, mas não se verificou nenhuma manifestação contrária da administração.

Conclusão:

190. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração A3: o projeto básico estava devidamente especificado, tendo sido os problemas consequência das mudanças das suas premissas, pelas oitivas dos usuários (fls. 215-216).

Análise:

191. Entende-se que os dados já analisados demonstram de forma suficientemente clara que o projeto básico não estava bem especificado, o que também não é refutado pela conduta dos fiscais e da administração, que não manifestou reação à descaracterização do objeto.

Conclusão:

192. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração A4: somente em 17/5/2005, após sua gestão, o TRT-RJ foi formalmente notificado pelo Consórcio, a respeito dos indícios de problemas alegados na especificação do objeto, assim como não houve qualquer comunicação à alta administração, durante a sua gestão, a respeito de dificuldades em seguir o cronograma (fl. 218).

Análise:

193. Conforme o relatório da Secretaria de Informática à fl. 50 do Anexo 3, os indícios de problemas já foram percebidos desde 18/2/2005, com a entrega do 1º RAF, sinalizando o término do contrato assinado em 30/12/2004 para 15/2/2006, quando o item 4.7 do projeto básico afirmava categoricamente:

4.7. O prazo total de execução do projeto, excluída a garantia, não poderá exceder 12 (doze) meses;

Conclusão:

194. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração A5: o 1º Relatório de Avanço Físico, relativo ao período de 18/2/2005 a 18/3/2005, só foi juntado aos autos do processo TRT-SAF 168/04 em 12/4/2005, após sua gestão, constando ainda que o projeto estava "fluindo de forma controlada" (fls. 218-219).

Análise:

195. As alegações do gestor não são comprovadas, mas conflitam com os termos do PAD TRT-PA-04065-2006-000-01-00-2, que isentou de responsabilidade os fiscais do contrato, cujo relatório final se encontra às fls. 132-154 do Anexo 6, constando à fl. 147:

Desde logo se vê que, concebido de uma forma o projeto, e executado de outra, com múltiplas alterações para atender às diversas demandas dos usuários, não cogitadas na origem, inevitável seria o alongamento do seu escopo, sem que se pudesse atribuí-lo a qualquer dos indiciados, até porque não foram eles os culpados por ditas alterações.

196. Não cabe ao gestor alegar o desconhecimento das alterações, nem da noção de que essas alterações iriam ter impacto no prazo e no custo do projeto, uma vez que participou da elaboração do projeto básico e estava ciente das hipóteses simplificadoras adotadas, para viabilizar o cumprimento do prazo fatal de 29/12/2005.

Conclusão:

197. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração A6: a rescisão contratual sugerida na instrução é totalmente descabida, uma vez que teria que ser observado o contraditório, a ampla defesa e o devido processo administrativo, não havendo até então elementos que justificassem essa medida drástica (fls. 219-220).

Análise:

198. A medida estaria amparada no princípio da legalidade e, em especial, no do devido processo licitatório, ambos expressos na Constituição da República, conforme o caput e o inciso XXI do art. 37, embora coubesse, é fato, a responsabilização do gestor, por eventuais prejuízos em virtude de indenizações à contratada.

199. É importante considerar também que a situação a exigir tal medida drástica, até onde foi apurado, deveu-se exclusivamente a erros e omissões dos responsáveis do próprio TRT-RJ, desde a elaboração do projeto básico até a descaracterização do objeto.

Conclusão:

200. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração A7: não cabe responsabilização do gestor pela fiscalização deficiente do contrato, uma vez que a designação dos fiscais recaiu sobre ocupantes da Secretaria de Informática, além de signatários do projeto básico, que somente em 16/6/2005, após sua gestão, manifestaram dúvidas sobre a capacidade de fiscalização do projeto (fls. 222-223).

Análise:

201. O contexto que emerge dos documentos até agora analisados indicam a possibilidade de responsabilização dos superiores hierárquicos, em especial pela menção frequente, inclusive nas conclusões dos autos do PAD instaurado, à interferência direta de autoridades do TRT-RJ na execução do objeto, inviabilizando a fiscalização por parte da área técnica.

202. Além disso, conforme o diretor da Secretaria de Informática no período inicial da execução, as informações eram repassadas nas reuniões semanais ao DGCA, constando no relato do diretor seguinte daquela unidade que, próximo ao término da gestão do responsável, a abrangência já havia sido redefinida e ampliada (fls. 385-386 do Volume 1 e 500-501 do Volume 2).

203. Não é aceitável supor que um sistema de tamanha visibilidade, decorrente de projeto do qual o DGCA tinha pleno conhecimento, pudesse ser descaracterizado tão ostensivamente, sem que o dirigente máximo da área administrativa estivesse a par dos acontecimentos.

Conclusão:

204. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração A8: não cabe aplicação de multa, pela não fixação de percentual máximo de subcontratação, em infração ao art. 72 da Lei 8.666/93, tendo em vista que: a subcontratação não se deu à revelia da administração; a penalidade tem caráter desproporcional e não isonômico, considerando os termos do [Acórdão 1.941/2006-Plenário](#), que apenas determinou ao TRT da 20ª Região que fizesse constar limites dos futuros editais; o Acórdão 1.748/2004-Plenário, citado na instrução, foi publicado por Relação, sem o inteiro teor, e somente em 23/11/2004, quando o processo de contratação já se encontrava em fase final de tramitação; não houve manifestação contrária à Cláusula impugnada, por parte da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria Jurídica, constando ainda parecer que não vislumbrava óbice jurídico à subcontratação em parte do serviço, desde que autorizada expressamente (fls. 224-225).

Análise:

205. A situação ocorrida no caso da subcontratação foi grave, conjugando a contratação de um consórcio de 3 empresas, seguida já no início da execução contratual da subcontratação de 10 empresas, sem que esteja claro o que elas efetivamente fariam no projeto, ou que tenha havido qualquer análise da razoabilidade dessa subcontratação, seja por parte da área técnica, que se limitou a registrar que não tinham óbice a oferecer, ou dos gestores.

206. Como já mencionado anteriormente, o parecer jurídico à fl. 167 do Anexo 11 ressalta que, para a efetividade da subcontratação, não basta previsão em contrato pela administração: é necessário um verdadeiro juízo de admissibilidade, ponderando acerca dos efeitos da subcontratação e o seu alcance, sendo necessário avaliar a sua conveniência técnica, para resguardar a excelência do serviço.

207. Na situação descrita pelos diversos responsáveis ouvidos, é de se notar inclusive que não havia conveniência técnica, já que o TRT-RJ havia concluído que o objeto que queria contratar não é o que constava do projeto básico.

208. Se os administradores estivessem cogitando de rescisão unilateral do contrato, como era de se esperar, com os encargos decorrentes da indenização da contratada pelo equívoco na definição do objeto, a autorização para subcontratação agravaria esses encargos.

209. Não obstante essas considerações e a gravidade do contexto em que os fatos ocorreram, as razões invocadas pelo gestor, quanto à publicação do Acórdão 1.748/2004-Plenário em 23/11/2004, por Relação, recomendam que a penalidade seja aplicada somente à área técnica, como já foi proposto nesta instrução, no exame da audiência B3.

Conclusão:

210. Cabe o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo responsável, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno, quanto ao item 1.4.5 da audiência.

Consideração A9: a presunção de boa-fé e ausência de locupletamento devem afastar a multa proposta, como tem prevalecido na jurisprudência, a exemplo dos Acórdãos 89/1999 e 473/2006, ambos do Plenário, sobretudo porque não foi comprovado dano injustificado ao Erário, nem ato praticado com grave infração à norma legal, sendo os atos praticados justificados pelos argumentos da Assessoria Jurídica, manifestados por força do art. 38 da Lei 8.666/93 e, portanto, com força vinculante e não meramente opinativo (fl. 226).

Análise:

211. Embora se valendo dos precedentes citados, o responsável não demonstrou, até o presente, que tenha tomado qualquer ação concreta na época, visando preservar o objeto do contrato, conforme definido no projeto básico o qual aprovou, diferentemente do que este Tribunal observou em relação aos responsáveis nos pedidos de

reexame citados, cujo afastamento da multa não se restringiu à constatação de falta de comprovação de má-fé ou de locupletamento:

"**Acórdão 89/1999 - Plenário:** (...) Quanto à manutenção do contrato com a CONBRÁS, um dos itens no qual se baseou o Tribunal para aplicação de multa ao responsável, observa-se nas alegações apresentadas pelo recorrente que este demonstra que tudo fez para chegar a uma solução que fosse menos onerosa para a União, principalmente, provocando pareceres, promovendo reuniões com empresas envolvidas, chegando mesmo a reter pagamentos, conforme ele mesmo afirma à fl. 11 do vol. I.

ACÓRDÃO 473/2006-Plenário: (...) O próprio Sr. (...), considerando a impossibilidade de subcontratação da fiscalização e a indisponibilidade dos meios necessários ao cumprimento dessa tarefa, solicitou ao Diretor-Geral do DNIT que adotasse providências junto à CEF no sentido de "disponibilizar pessoal especializado, equipamento de laboratório, veículos e combustível necessários ao desempenho dos trabalhos de fiscalização dos serviços e acompanhamento das medições." (...) Ao contrário, a iniciativa do ex-Coordenador da UNIT/DNIT/CE junto ao Diretor-Geral do DNIT demonstra o zelo desse gestor com a res publica."

212. Conquanto esses elementos adicionais possam ser adicionados no futuro, na persecução da verdade material, as evidências disponíveis indicam que a responsabilidade do gestor não pode ser afastada nesse aspecto.

Conclusão:

213. São mantidos os termos da proposta original.

B) Ivan Dias Rodrigues Alves, Presidente entre 28/3/2005 e 28/3/2007 (fls. 502-524 do Vol. 2)

214. Em 20/7/2010, o ex-Presidente Ivan Dias Rodrigues Alves encaminhou ao Relator considerações a respeito da instrução da mérito desta Secretaria, invocando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (fl. 502 do Volume 2).

215. Como as críticas se referem, em essência, à proposta de rejeição das razões de justificativa de um dos itens da audiência promovida pelo Ofício 1168/2009-TCU/SECEX-RJ-DT2, de 20/5/2009, às fls. 120-121 do Volume Principal, transcrevem-se a seguir as irregularidades descritas nessa audiência:

1.2.2 - o desenvolvimento local de vultosas soluções em TI, já contempladas nos projetos nacionais da Justiça do Trabalho, sem compromisso de aderência a padrões que permitam a compatibilidade das aplicações no plano nacional e com risco de desperdício de recursos pela inadequação dos sistemas ou substituição precoce pelas alternativas nacionais.

1.2.3 - os seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb, que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe.

216. Conforme a fl. 205 do Volume Principal, a proposta da instrução foi pelo acolhimento das razões apresentadas para o item 1.2.2 e rejeição das razões de justificativa do item 1.2.3.

Consideração B1: Houve evidentes disparidades entre os auditores responsáveis pelo processo, que inviabiliza o pleno exercício do direito de ação e ofende o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (fl. 503-506 do Volume 2).

Análise:

217. As disparidades mencionadas pelo responsável aparentemente se resumem à divergência entre a proposta na alínea "D-ii" da instrução à fl. 205-206 do Volume Principal e o despacho do Gerente de Divisão à fl. 210 do Volume 1, este último pela dispensa de responsabilização da ex-Presidente Doris Luise de Castro Neves, que sucedeu o responsável na Presidência do TRT-RJ, embora concordando com a proposta de multa ao Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves, conforme a alínea "C-ii", à fl. 205 do Volume Principal.

218. Não foi identificado nenhum equívoco da instrução a que pudesse ser atribuída violação ao devido processo legal em relação ao responsável, que apresentou suas razões de justificativa em 15/6/2009, pelo expediente às fls. 176-204 do Anexo 6 e anexos, já apreciadas.

219. Também não constitui qualquer violação a existência de divergência entre as diversas instâncias de

apreciação, que antes constitui um reforço ao instituto do contraditório e da ampla defesa, sendo prevista no Regimento Interno a manifestação da unidade técnica, pelo art. 160, § 2º, com o parecer conclusivo do seu titular, regularmente emitido e constante da fl. 211 do vol. 1.

Conclusão:

220. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B2: A leitura da instrução e da proposta de encaminhamento indica que a matéria se dividiu em 2 temas principais, sendo um deles a manutenção do contrato mediante renegociação, com certeza abordada no item 1.2.2 da audiência, já que a renegociação objetivou a manutenção do contrato, entendida na análise preliminar como o "desenvolvimento local de vultosas soluções em TI", que foram acolhidas (fl. 503 do Volume 2).

Análise:

221. As informações apresentadas pelo responsável na audiência foram analisadas às fls. 179-184 do Volume Principal, sendo consideradas insatisfatórias as respostas ao item 1.2.3, referente aos "seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb, que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe".

222. Em relação ao item 1.2.2, as razões foram acolhidas, considerando-se o contexto das soluções nacionais na época da implantação do sistema, conforme as análises constantes das fls. 178-188 do Volume Principal.

223. A rejeição das razões de justificativa do item 1.2.3 não se deu pela ausência de resposta, mas em sua insuficiência para justificar os atrasos, pelo entendimento de que não seria possível que o contrato, descaracterizado pelas alterações promovidas pelo grupo de usuários, pudesse ser executado até o final do ano de 2005.

Conclusão:

224. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B3: Quanto ao item 1.2.3, houve ofensa ao princípio da dialeticidade, uma vez que nenhuma análise foi feita para a conclusão do item 167 da instrução, a menos que seja tomado como causa da renegociação e, consequentemente, ato preparatório absorvido pelo princípio da consunção, já analisada no item 1.2.2 e que deve ter a mesma sorte (fls. 505 e 513 do Volume 2).

Análise:

225. A conclusão do item 167 da instrução, à fl. 183 do Volume Principal, no trecho transcrito a seguir, decorreu das manifestações convergentes e conclusões constantes do PAD TRT-PA-04065-2006-000-01-00-2, autuado por despacho do responsável à fl. 35 do Anexo 6, a partir do relatório de comissão de sindicância no processo TRT-PA 2945-2005-000-01-00-3.

"166 Conquanto mencione problemas anteriores ao início de sua gestão, em 28/3/2005, o responsável não explicita concretamente medidas efetivas que tomou após essa data, para resolver as questões pendentes: a preservação do objeto do contrato, que estava sendo redefinido pela comissão de usuários criada pelo seu antecessor, e do prazo estipulado como inelástico, de 31/12/2005, mas que já estava irremediavelmente comprometido, considerando-se que a assinatura do aditivo de renegociação ocorreu somente em 23/12/2005.

167 A primeira dessas pendências, considerando que a comissão de usuários assumiu papel de decisão, sobrepondo-se aos fiscais do contrato, só poderia ser tomada pelas altas autoridades do órgão, o que não ocorreu."

226. A Comissão do PAD foi designada pelo Ato da Presidência nº 2.778/2006, de 21/11/2006, à fl. 37 do Anexo 6, sendo constituída pelos desembargadores Alberto Fortes Gil, Aurora de Oliveira Coentro e Evandro Pereira Valadão Lopes, que subscreveram o relatório final em 25/9/2007, recusando o enquadramento disciplinar dos indiciados nos termos seguintes (fl. 152 do Anexo 6).

"Realmente, não poderiam os fiscais proceder ao acompanhamento eficaz de toda a execução do contrato se, com sobrecarga de trabalho e sem autonomia necessária, tinham de curvar-se às decisões superiores, algumas escritas e outras verbais, sem registros, como antes revelado pelos depoimentos.

O total esvaziamento das atividades de fiscalização do contrato, pelos indiciados, à fatura evidenciado pelos

depoimentos de fls. 67/68 e 69/70, com a inclusão de funcionalidades estranhas ao projeto básico e adoção da metodologia RUP, decorrência de oitiva dos usuários, não previstos na origem, não permite a pretendida responsabilização dos indiciados (...)."

227. O relatório recebeu parecer favorável da Assessoria Jurídica em 26/10/2007 e o processo teve o arquivamento determinado pela Presidência em 30/10/2007 (fls. 157-160 do Anexo 6).

228. Nenhuma evidência foi trazida aos autos para questionar a veracidade das conclusões do PAD, embora constasse menção destacada, às fls. 169-170 do Volume Principal.

Conclusão:

229. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B4: Concluindo que a rejeição das razões de justificativa para o item 1.2.3 se refere apenas à irregularidade quanto à fixação do prazo de 12 meses, surpreende o despacho do Diretor, aprovado pelo Secretário da Secex-RJ, mencionando os motivos da renegociação, tema não abordado na instrução e sem a profundidade que se requer de procedimentos de caráter punitivo, agravado pela dispensa de responsabilização de outro ex-presidente, sem quaisquer indícios de circunstâncias ou condições pessoais, entendendo que é nula a proposta apresentada quanto a esse item (fl. 505 do Volume 2).

Análise:

230. Se a irregularidade mencionada se limitasse à fixação do prazo contratual de 12 meses, entende-se que ela seria referente à gestão anterior, em que foi elaborado o projeto básico.

231. Mas a audiência tratou do atraso em relação ao prazo anteriormente fixado, restando claro que o objeto contratual previsto em 30/12/2004 não foi o efetivamente executado e que não poderia ser concluído no prazo com as alterações promovidas, sem que a administração tomasse as providências adequadas.

232. Não se vislumbra fundamento para nulidade da proposta apresentada, de aplicação de multa para ambos os responsáveis.

233. Esse entendimento será consistente mesmo caso mantidos os termos do despacho do Gerente de Divisão à fl. 210 do Volume 1, discordando da aplicação de multa à sucessora do responsável, uma vez que a margem discricionária para decisão em 2007, mais de 2 anos após o início da execução contratual, certamente era muito menor do que no início do contrato, quando foi iniciada a gestão do responsável.

Conclusão:

234. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B5: Os itens 1.2.2 e 1.2.3 são indissociáveis e a resposta é única, mas há temor de que não tenham as informações sido analisadas com a atenção que requerem, levando-se em consideração a complexidade do objeto, a gravidade do tema, o patrimônio moral dos agentes envolvidos e a imagem institucional do TRT-RJ (fl. 507 do Volume 2).

Análise:

235. O item 1.2.2 trata da aderência do objeto da contratação aos padrões nacionais da Justiça do Trabalho, ao passo que o item 1.2.3 se limita à administração do contrato TRT-SAF 168/04, sendo as conclusões perfeitamente dissociáveis, como de fato o foram.

236. A análise levou em consideração todas as informações disponíveis, além da gravidade dos atos praticados e dos riscos associados às decisões tomadas pelos responsáveis.

Conclusão:

237. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B6: A contratação se deu em gestão anterior, da qual emergem "todos, todos (repiso, por necessário)" os problemas suportados na execução, mas a instrução sustenta sua conclusão na maior gravidade da continuação do projeto que em sua contratação, mesmo reconhecendo a "fragilidade de estimativas quando o objeto está em fase inicial de definição" (fl. 507 do Volume 2).

Análise:

238. Os problemas de elaboração do projeto básico e da contratação, ocorridos antes de 28/3/2005, já foram analisados anteriormente, sendo o ex-Presidente responsabilizado apenas pelos atos e omissões a partir dessa data.

Conclusão:

239. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B7: A manutenção da comissão de usuários também foi motivada por pareceres de apoio, conforme a conclusão da comissão de sindicância constituída, ressaltando que as entrevistas "deveriam preceder à elaboração do projeto básico; mas, discricionariamente, entendeu a administração que não" (fl. 513 do Volume 2).

Análise:

240. O material analisado não contém justificativa coerente para a descaracterização do objeto e desconsideração das advertências dos fiscais do contrato quanto à mudança de rumos.

241. A discricionariedade não permitiria à comissão de usuários fazer as mudanças promovidas no objeto, sem qualquer reação da administração, mesmo que a título de alteração qualitativa.

242. Em outros termos, o erro quanto à descaracterização do objeto precede o processo de renegociação e não é escusável nas condições apresentadas.

Conclusão:

243. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B8: O auditor se limitou a critérios lógico-objetivos, não abordando o tema como deveria, quantificando os efetivos prejuízos no caso de renegociação e não renegociação, para concluir com a mínima segurança sobre a temeridade da gestão, analisando não só quantitativa (como minimamente se espera), mas também qualitativamente, os prejuízos de uma resolução contratual em dezembro de 2005.

Análise:

244. Como já mencionado, entende-se que não havia solução legal que permitisse a descaracterização do objeto, o que implicou a contratação de serviços, sem observância do devido processo licitatório.

245. Não foi para desenvolver um sistema novo, realizar manutenções corretivas e evolutivas e dar treinamento que o consórcio participou da licitação.

246. As conclusões se baseiam em critérios legais e constitucionais que vinculam o gestor público.

Conclusão:

247. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B9: O auditor não realizou a indispensável filtragem política ao mencionar reações contrárias, trazidos por informativos da Ordem dos Advogados do Brasil, de natureza tipicamente panfletária, com base em interesses essencialmente privados e oriundos de conhecida intransigência de classe, que não respeitou o tempo de maturação de projeto de tamanha complexidade (fl. 514 do Volume 2). Solicita-se, assim, manifestação expressa da Secex-RJ, quanto à tese de que as críticas apresentadas pela OAB-RJ não possuem qualquer fundamento técnico (fl. 521 do Volume 2).

Análise:

248. Uma das razões para a rejeição das razões de justificativa do responsável é precisamente que a complexidade do objeto foi drasticamente alterada, à revelia do estabelecido no edital da licitação e no contrato assinado em 30/12/2004, que não poderia ser concluído no prazo estipulado, até 12 meses, com as modificações introduzidas, especialmente se considerando que o primeiro aditivo só foi assinado em 23/12/2005.

249. A crítica à menção ao informativo da OAB-RJ, usado na instrução anterior como notícia de fato social relevante a respeito do novo sistema desenvolvido, não apresenta evidências que comprovem natureza panfletária,

interesses privados ou intransigência de classe, desmerecendo também a importância dos advogados para fins de aprimoramento do sistema da Justiça Trabalhista, como se infere dos termos da Constituição da República:

"Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei."

250. Não se tratou também de uma publicação isolada daquela entidade que congrega uma quantidade expressiva de usuários do sistema desenvolvido, como ilustra a reportagem do mesmo informativo de número 479, de maio de 2009:

"No dia 6 de abril, o presidente da OAB/RJ, Wadih Damous, entregou ao recém-empossado presidente do Tribunal Regional do Trabalho, desembargador Aloysio Santos, um documento que reúne cinco mil assinaturas e contém as principais reivindicações dos advogados com relação ao serviço prestado pelo TRT aos jurisdicionados. O principal item do abaixo assinado é o Sistema de Acompanhamento Processual (SAPWeb), que vem gerando críticas da advocacia desde o início de sua implementação, em 2008."

251. Além disso, os problemas do novo sistema foram identificados a partir de várias fontes, incluindo acessos externos ao portal e informações dos próprios responsáveis do TRT-RJ em reunião, embora atribuídos em parte a problemas na infraestrutura necessária para suportar o sistema, relato compatível com a manifestação de julho de 2009, apresentada pela sucessora do responsável na Presidência, às fls. 12-13 do Anexo 9 (grifos nossos).

"a) (...) as principais reclamações se referem ao elevado índice de indisponibilidade ("queda") do sistema, ao tempo de time-out (período em que o sistema deixa de acessar o banco de dados quando o usuário está conectado, mas sem acessar), excesso de número de filtros e lentidão em determinados horários, principalmente entre 12h e 16h;

(...) g) diante das reclamações dos advogados quanto à lentidão na consulta processual por nome da parte, foi recomendado que, em curto prazo, a criação de filtros de pesquisa, eliminação de telas de consulta e alteração do sistema de consulta apenas com o nome;

h) em médio prazo, foi recomendada a atualização do banco de dados e uma análise detalhada do desempenho de consultas mais lentas para sua otimização; foi informado também que a ORACLE vai prestar consultoria na solução de possíveis problemas;

i) os problemas considerados mais sérios, concernentes à rede, têm por justificativa o fato de haver o TRT-RJ já excedido a capacidade de tráfego de dados, uma vez que, atualmente, o volume de informação transmitida é maior do que o contratado.

Além da questão da capacidade, há também a baixa qualidade do SLA (nível de atendimento pela operadora). No caso, a concessionária EMBRATEL ainda não está atendendo às exigências contratuais estabelecidas quanto, por exemplo, ao prazo de solução de problemas - o que será objeto de contrato direto entre o CSJT e a direção daquela empresa."

252. Assim, entende-se que as reclamações da OAB-RJ constituem evidências sólidas da insatisfação de usuários relevantes do sistema e assim foram utilizados na instrução, cujo conteúdo foi corroborado ainda por outras fontes de informação, inclusive do próprio TRT-RJ.

Conclusão:

253. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B10: Quanto ao prazo estimado de 12 meses, ainda que a fixação tenha sido atécnica, não há comprovação de qualquer prejuízo ao Erário, o que parece imprescindível à sanção proposta (fl. 515 do Volume 2). Solicita-se manifestação expressa da Secex-RJ, quanto à tese de não houve prejuízo ao erário (fl. 522 do Volume 2) e que, caso a Corte entenda de modo diverso, solicita-se que a multa seja convertida em recomendação ao TRT-RJ, para que, nos futuros procedimentos licitatórios e nos contratos que forem celebrados, observe as determinações constantes no acórdão que vier a ser prolatado (fl. 524 do Volume 2).

Análise:

254. O entendimento sustentado foi de que houve dano ao erário, embora o débito não seja facilmente individualizado, pela precariedade das estimativas iniciais de prazo e da vagueza do objeto licitado, como consta à fl. 172 do Volume principal:

94. Conquanto se entenda delineada a culpabilidade da alta administração e do corpo técnico do TRT-RJ na condução do projeto, a concomitância de fatores determinantes dos problemas torna virtualmente impossível a individuação das responsabilidades para fins de imputação de débito, tendo havido falhas desde o exercício de 2004, a partir da concepção do projeto básico, da inércia dos responsáveis em notificar a empresa quanto ao atraso na mobilização inicial para os trabalhos, da passividade diante da alteração do objeto do contrato em plena execução, da demora do processo de renegociação contratual e da deficiência do controle de prazos de desenvolvimento e implantação, abrangendo, portanto, 3 distintas gestões do TRT-RJ, conforme detalhado nas seções seguintes, no período de 2004 a 2008, tornando-se cada vez mais difícil a condução satisfatória do projeto.

255. Cabe ressaltar ainda que a ocorrência de dano ao erário não é requisito para a aplicação de sanções por este Tribunal, bastando a ocorrência de grave infração à norma legal ou regulamentar, conforme o art. 58, II da Lei nº 8.443/92.

Conclusão:

256. São mantidos os termos da proposta original, porém excluindo-se a referência ao art. 58, III da Lei nº 8.443/92.

Consideração B11: A determinação do [Acórdão TCU 740/2004-Plenário](#) exigia o aprimoramento do sistema, sob pena de inviabilização da prestação dos serviços à coletividade, sendo a migração em curso interrompida, concentrando-se todos os esforços no projeto de reengenharia do Novo-SAP, não tendo o auditor explicado como realizar apenas a migração do sistema existente, sem grandes alterações, diante da urgência de que o caso necessitava (fl. 515 do Volume 2).

Análise:

257. Como já mencionado neste relatório, o argumento da urgência não se sustenta, uma vez que o [Acórdão 740/2004-Plenário](#) não fixou prazo fatal, mencionando ainda que ele deveria ser factível, o que recomenda prudência do gestor na elaboração do plano de migração.

258. Além disso, o Acórdão foi publicado em 25/6/2004, ao passo que a assinatura do projeto básico se deu em 29/9/2004, conforme a fl. 59 do Anexo 11, mencionando, entretanto, a continuação da migração intermediária com o uso do ambiente Enterprise Application Environment (EAE), conforme o item 2.2, à fl. 40 do Anexo 11.

259. Assim, embora a questão seja mais pertinente à gestão anterior, que foi responsável pelo projeto básico, é de se notar que a publicação do Acórdão não implicou, como alegado, que o projeto de migração foi interrompido, a partir das evidências disponíveis.

260. Se isso de fato ocorreu, entretanto, mais ainda fortalece a tese de que o objeto licitado e contratado não foi o objeto executado pelo TRT-RJ, em descumprimento do art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Conclusão:

261. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B12: Qualquer que fosse o prazo estipulado, não se daria a implementação do sistema em 12 meses, havendo "decisão embasada em pareceres da área técnica quanto à impossibilidade de mera migração" (fl. 516 do Volume 2).

Análise:

262. Não foram localizados nos autos pareceres técnicos negando explicitamente a possibilidade de migração em 12 meses, mas consta manifestação do Chefe da Divisão de Gestão de Sistemas e Portal, em depoimento no PAD 4065-2006-000-01-00-2, considerando "apertado" o prazo de 12 meses previsto para a realização do projeto original.

263. Entretanto, a conjugação das falhas do projeto básico, impossibilitando o conhecimento pleno do objeto original, com a descaracterização desse objeto a partir da execução contratual, torna impossível o teste dessa hipótese.

Conclusão:

264. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B13: A análise do auditor se mostra tendenciosa, utilizando o parecer do Serpro apenas no que convém à conclusão que quer chegar, da gravidade da celebração do aditivo, não fazendo referência à conclusão favorável à renegociação. Além disso, perde-se na linha do tempo, ao considerar, no item 153 da instrução, que não havia sido demonstrado por que não seria razoável a conclusão do Serpro, de que a adoção do Sapweb como base para o sistema nacional Suap acarretaria riscos ao projeto, o que ocorreu após a sua gestão (fl. 516 do Volume 2).

Análise:

265. Trata-se aqui de pelo menos 3 questões diferentes, abordadas em conjunto pela fusão promovida pelo responsável.

266. O parecer do Serpro, como contratado do TRT-RJ, foi referido quando da crítica do responsável, encaminhada na resposta à audiência, conforme o item 165 à fl. 183 do Volume Principal:

"165. Questiona-se também a crítica feita na instrução inicial à exequibilidade do contrato no prazo estipulado de 12 meses, considerando que a fórmula de Capers Jones, mencionada no item 32 da instrução, a fl. 86 do Volume Principal, não ultrapassa o campo teórico, dependendo esse prazo, que não foi questionado por qualquer possível interessado, não somente do número de pontos de função, mas da quantidade de homem-hora a ser disponibilizada pela contratada (fl. 182)."

267. A referência se encontra à fl. 184 do Volume Principal:

"173. Cumpre observar que o relatório do Serpro, contratado para prestar consultoria na renegociação com o consórcio, entre outros serviços previstos em contrato de R\$ 223.200,00, menciona diagnóstico semelhante quanto à não razoabilidade do limite de 31/12/2005, a fl. 37 do Anexo 3.

O Prazo precisa ser reestimado, utilizando-se modelos baseados na métrica Pontos de Função, para negociar-se a data de entrega do sistema. A fórmula de Capers Jones será utilizada na Estimativa de Prazo. Opcionalmente, pode-se utilizar o modelo COCOMO II em complementação, caso seja possível obter os parâmetros para calibragem e mapeamento do modelo compatíveis com o projeto em questão."

268. Em segundo lugar, a alegação de parecer favorável à renegociação é inócua, já que, conforme o item retrocitado, o Serpro já havia sinalizado o erro de estimativa de prazo e não negou a descaracterização do objeto, cuja elucidação é fundamental para que se possa chegar ao âmago da audiência pendente, que deseje justificativas convincentes para os atrasos na execução contratual.

269. Por fim, a referência do item 153 da instrução analisa a manifestação do responsável em resposta ao item 1.2.2 da audiência, item 149, fl. 180 do Volume Principal:

"149. Houve inclusive proposta de aproveitamento das funcionalidades do Novo-SAP no SUAP, examinada pelo SERPRO em 2007, que confirmou o bom padrão dos requisitos técnicos do Novo-SAP, mas concluiu que o reaproveitamento apresenta muitos riscos (fl. 193).

(...) 153. A resposta do ex-presidente menciona novamente o conflito existente entre o Regional e o TST, mas não aborda a questão de forma objetiva, como demonstrando por que não seria razoável a conclusão do Serpro, de que a adoção do Sapweb como base para o SUAP acarretaria riscos ao projeto."

270. Deve-se lembrar, também, que foram acolhidas as razões de justificativa referentes ao item 1.2.2, não sendo possível vislumbrar em que medida o responsável identificou viés na análise.

Conclusão:

271. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B14: A proposta de sanção ofende ao princípio da culpabilidade sob o aspecto da gradação de sanção, ao propor apenas recomendações ao TST, mesmo reconhecendo a multiplicidade de esforços sem comunicação eficaz entre as unidades (fl. 520 do Volume 2). Solicita-se, em respeito ao princípio da culpabilidade e da gradação da pena, tratamento igualitário, conforme o item 78 das informações (fl. 523 do Volume 2).

Análise:

272. A afirmação não procede, já que a instrução de 25/9/2009 propôs 3 determinações e 2 recomendações do TST, conforme a fl. 208 do Volume Principal.

273. Entretanto, tendo em vista os termos do item 10 do Anexo à Portaria-Segecex nº 9, de 31/3/2010, e as novas informações apresentadas pelas diversas manifestações, há necessidade de revisão do texto referente às determinações, conforme sugerido na conclusão a seguir.

274. Entre elas, a notícia às fls. 413 e 465 do Volume 2, dando conta de que a nova estratégia do TST e do CSJT deverá ser a adaptação de sistemas desenvolvidos por outros órgãos do Poder Judiciário, visando ao processo eletrônico integrado em todos os órgãos do judiciário trabalhista, e de que foi rompido o contrato com o Serpro, que visava ao desenvolvimento de uma solução nacional para a gestão de processos, sugerindo um quadro de descontinuidade que não é novo na Justiça Trabalhista.

275. Conforme apresentação do ano de 2005, a Justiça do Trabalho então já reconhecia como problemas a existência de "despesas repetidas/redundantes", "inexistência de um planejamento estratégico de TI", "diversidade de plataformas tecnológicas e de metodologias de trabalho", considerando um desafio "vencer barreiras tecnológicas e corporativas" e pretendendo adotar como estratégias a "busca do consenso e do comprometimento dos TRTs e do TST" (fls. 297-298 do Volume 1), o que ainda parece um ideal em aberto.

276. Cabe mencionar que as irregularidades em análise por esta Secretaria se limitaram à unidade diretamente jurisdicionada, o TRT-RJ, embora a multiplicidade de esforços sem comunicação eficaz tenha sido considerada relevante e fundamentado recomendações ao TST, que ainda são pertinentes, mesmo após as novas informações trazidas aos autos.

277. Assim, a proposta de sanção pela irregularidade praticada em sua gestão, referente ao contrato TRT-SAF 168/04, não ofende a qualquer princípio processual.

Conclusão:

278. Deve ser alterada a redação das propostas de encaminhamento "I" e "J", à fl. 208 do Volume Principal, nos seguintes termos:

"sugerir à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie, em conjunto com a 3ª Secretaria de Controle Externo, a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização no Tribunal Superior do Trabalho (TST), para verificar, dentre outras questões afetas à TI:

i. o cronograma de implantação das soluções corporativas para acompanhamento processual na Justiça do Trabalho, bem como as soluções de contorno a serem adotadas pelos Tribunais Regionais que demandem por sistemas antes do prazo previsto, incluindo o andamento da implantação da Rede Corporativa de Longa Distância da Justiça do Trabalho;

ii. o estudo realizado pelo Serpro, mencionado no item 8.2 do Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Inspeção do TST de 12/12/2007, no âmbito do processo TST 23.010/2007-9, concluindo que não seria recomendável a adoção do Sapweb como base para o SUAP, bem como os estudos que levaram ao descarte do PROJUDI como alternativa para a Justiça do Trabalho;

iii. um plano conjunto com o TRT da 1ª Região, definindo o tratamento a ser dado ao Sapweb no caso de implantação de solução nacional, de modo a preservar os investimentos realizados em desenvolvimento e treinamento dos usuários;

iv. medidas a serem tomadas pelos órgãos integrantes da Justiça do Trabalho, de modo a evitar o desperdício de recursos no desenvolvimento de soluções a serem descartadas quando da implantação dos projetos nacionais, orientando acerca da estrita observância dos termos do Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, especialmente em seus arts. 9 e 11, zelando pela compatibilidade das soluções de TI adotadas no âmbito da Justiça do Trabalho, bem como abstendo-se da prática de contratações cujo objeto venha a ser rapidamente descartado, podendo resultar em atos de gestão antieconômicos e ineficientes;

v. levantamento global das despesas destinadas a desenvolvimento e manutenção de sistemas na Justiça do Trabalho, destacando os de gestão processual, informando a este Tribunal, nas contas anuais, sobre a situação de cada órgão e as expectativas de redução de custos pela adoção de soluções nacionais, haja vista a possibilidade de prática de atos de gestão antieconômica."

Consideração B15: O entendimento que tem prevalecido é que, tratando-se de matéria manifestamente controversa, que enseja mais de uma exegese válida das normas jurídicas, inclusive a ponderação de interesses, poderá ser excluída a responsabilidade diante do questionamento do ato praticado, como se conclui do [Acórdão TCU 83/2002-Plenário](#), solicitando-se que sejam aplicados os termos do referido Acórdão (fls. 521 e 523 do Volume

2).

Análise:

279. Não se considera válida exegese que leve à contratação de objeto sem o devido processo licitatório, como ocorreu no caso.

280. O Voto do Relator no Acórdão mencionado pelo responsável, proferido em pedido de reconsideração ao qual se negou provimento, bem ilustra o entendimento que se tem dos fatos ocorridos:

"5. A alegação apresentada na peça recursal falece diante da clara infringência aos princípios basilares da igualdade, da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93 (...). A elisão da responsabilidade do gestor em razão de ter seguido orientação emanada em pareceres jurídicos só é admissível quando se trata de matéria manifestamente controversa, que enseja mais de uma exegese válida dos normativos legais."

Conclusão:

281. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B16: Solicita-se manifestação expressa da Secex-RJ, quanto ao tema da renegociação no item 1.2.2 da audiência, que resultaram no acolhimento das informações, conforme exposto nos itens 5, 11 e 16 destas informações (fl. 521 do Volume 2).

Análise:

282. As respostas dos responsáveis e demais evidências dos autos permitiram o acolhimento das razões de justificativa do item 1.2.2 e a rejeição das razões do item 1.2.3.

Conclusão:

283. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B17: Solicita-se manifestação expressa da Secex-RJ, quanto à tese de que o Novo-SAP é anterior à Emenda Constitucional nº 45/2004 e à própria ideia de unificação da administração processual, sendo impossível que o Novo-SAP contemplasse soluções já previstas nos projetos nacionais (fl. 521 do Volume 2).

Análise:

284. As evidências dos autos não negam a tese, o que permitiu o acolhimento das razões de justificativa referente ao item 1.2.2 da audiência.

Conclusão:

285. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B18: Solicita-se manifestação expressa da Secex-RJ, quanto à tese de que não é temerária decisão que se depara com a incerteza e a criticidade do objeto contratado, como exposto nos itens 6 e 26 destas informações (fl. 521 do Volume 2).

Análise:

286. A tese não foi acolhida. Se o objeto era incerto no início da gestão do responsável, isso se deveu a mudanças de rumo que não poderiam ter sido toleradas pela administração, em um objeto sobre o qual já pesavam várias falhas.

287. Caso realmente a administração houvesse decidido desenvolver um sistema novo, a partir do [Acórdão 740/2004-Plenário](#), publicado em junho de 2004, como alegado pelo responsável, o objeto equivocado não deveria ter sido contratado, o que, entretanto, ocorreu em 30/12/2004.

288. Como a disparidade entre os objetos contratado e executado não é contornável, eventual decisão posterior à assinatura do contrato ensejaria a rescisão unilateral, e não renegociação.

Conclusão:

289. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B19: Solicita-se manifestação expressa da Secex-RJ, quanto à tese de que não é temerária decisão com esteio em numerosos estudos feitos pelos órgãos técnicos competentes, pela comissão de sindicância instaurada, pelos órgãos superiores vinculadores e pelo assessoramento da Fundação Getúlio Vargas e Serpro, como exposto nos itens 6, 7, 8, 26, 28, 30, 32 a 37, 39, 40, 48, 66 a 68, 69 a 73 destas informações (fls. 521-522 do Volume 2).

Análise:

290. O entendimento é que nenhum dos estudos mencionados permitiria ao responsável alegar desconhecimento da substituição do objeto, que vinha sendo promovida pela comissão de usuários, o que levou de fato a uma contratação sem processo licitatório, além de ser causa indireta das irregularidades posteriores, pela dependência gerada em relação à empresa contratada.

Conclusão:

291. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B20: Solicita-se manifestação expressa da Secex-RJ, evidenciando a tipicidade da conduta lesiva, conforme mencionado nos itens 41, 42 e 50 a 55 destas informações (fls. 521-522 do Volume 2).

Análise:

292. A audiência cujas razões de justificativa foram rejeitadas tratava dos "seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb, que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe".

293. A conduta geral não observada pelo responsável está prevista no art. 66 da Lei nº 8.666/93, verbis:

"Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial."

294. Conforme já registrado na análise, esses atrasos foram causados, mais do que por eventual falha na estimativa do prazo do projeto original, pela mudança radical do objeto contratado que, conforme a Cláusula Primeira, consistia em serviços de atualização do ambiente tecnológico já discriminados no projeto básico (fl. 130 do Anexo 2).

Conclusão:

295. São mantidos os termos da proposta original.

Consideração B21: Solicita-se manifestação expressa da Secex-RJ, quanto à tese de que é nula a multa em relação ao item 1.2.3, por ofender direitos constitucionais abrangidos pelo princípio da ampla defesa, como exposto nos itens 3, 13 a 15, 19 e 47 destas informações (fl. 522 do Volume 2).

Análise:

296. Não foram identificadas irregularidades que ofendam quaisquer direitos processuais do responsável.

Conclusão:

297. São mantidos os termos da proposta original.

298. Consideração B22: Considerando que os fatos apontados atingem objetivamente de forma mais grave a gestão antecessora, solicita-se, em respeito ao princípio da culpabilidade, tratamento igualitário, com isenção de pena, conforme os itens 26 e 36 das informações (fl. 522 do Volume 2).

Análise:

299. A análise já considerou a distinção entre as condutas ocorridas, apreciando as justificativas de cada responsável nos limites de suas atribuições e possibilidades de avaliação das alternativas disponíveis, o que levou

às propostas das fls. 205-206 do Volume Principal.

300. Não se considerou pertinente que o Presidente anterior, no período de 17/3/2003 a 27/3/2005, já tivesse conhecimento da magnitude dos problemas envolvendo o projeto básico e das alterações que seriam promovidas no objeto, pela comissão criada a pedido dos fiscais, a ponto de ser ouvido em audiência pelo atraso na execução do contrato, o que está em consonância com as evidências apresentadas.

301. Essas irregularidades já haviam sido imputadas ao Diretor-Geral de Coordenação Administrativa no período de 1º/4/2003 a 31/3/2005, conforme a proposta à fl. 206 do Volume Principal.

Conclusão:

302. São mantidos os termos da proposta original.

303. Consideração B23: Considerando que a proposta de sanção reconhece os argumentos da gestão sucessora e que o tratamento discriminatório ofende também ao princípio da culpabilidade, diferenciando propostas sancionatórias onde comuns as justificativas, sem quaisquer indícios de circunstâncias ou condições pessoais, solicita-se o mesmo tratamento, com isenção de pena, conforme os itens 17, 18, 33 e 35 das informações (fl. 523 do Volume 2).

Análise:

304. A proposta da instrução não reconheceu os argumentos da sucessora, conforme as fls. 205-206 do Volume Principal, sendo a ambos os responsáveis proposta a aplicação de multa.

305. Cabe ressaltar que, no tocante à mencionada divergência do Gerente da 2ª Divisão quanto à responsabilização da sucessora, considera-se impertinente o argumento de tratamento discriminatório, uma vez que, à medida que a execução contratual se prolongava no tempo, as circunstâncias se tornavam mais adversas para eventual resilição contratual, embora sejam mantidos os termos da proposta da instrução anterior, pela responsabilização de ambos os dirigentes.

306. O responsável assumiu a Presidência do TRT-RJ em 28/3/2005, quando a execução do contrato, assinado em 30/12/2004, ainda se encontrava no início, pelos atrasos na mobilização e discussões preliminares.

307. Sua sucessora na Presidência assumiu somente em 29/3/2007, com o novo objeto em estágio avançado, embora restasse ainda a longa etapa de depuração dos erros de especificação e migração, bem como a implantação, até que fosse assinada a rescisão contratual com a empresa Unisys, em 17/12/2008, conforme as fls. 98-99 do Volume Principal.

Conclusão:

308. São mantidos os termos da proposta original.

4. CONCLUSÃO

309. Esta instrução complementar atendeu ao despacho do Relator à fl. 228 do Volume 1, determinando o retorno dos autos à Secex/RJ, para identificação dos responsáveis aos quais caberia a rescisão do contrato celebrado com o consórcio Prosap, quando se identificou que as soluções previstas no edital não atenderiam aos propósitos do Órgão, bem como examinar os novos documentos apresentados pelo Sr. Jose Marcio da Silva Almeida, às fls. 212/227, emitindo pronunciamento conclusivo sobre a procedência dos argumentos quando da apresentação de nova proposta de mérito.

310. Foram examinadas audiências dos fiscais do contrato TRT-SAF 168/04, dos responsáveis pela elaboração do projeto básico, dos titulares da Secretaria de Informática e da Coordenação Administrativa, na época em que iniciou a execução do contrato.

311. Além disso, foram também analisadas as manifestações posteriores do Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves, protocoladas em 20/7/2010.

312. As conclusões das análises das audiências de todos os responsáveis pela elaboração do projeto básico são sintetizadas a seguir:

Pelo não acolhimento das razões de justificativa:

- Audiência A1: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pelo estabelecimento do prazo de 12 meses para a conclusão do projeto, sem fundamentação técnica.
- Audiência A2: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela previsão de apenas 5 dias para saneamento dos dados a serem migrados, contrariando a situação real encontrada na base do sistema de origem (cronograma do Anexo IX).
- Audiência A3: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela utilização de discurso ambíguo, ora sugerindo que um novo sistema seria desenvolvido (item 1.1), ora que as alterações seriam mínimas, como ao restringir as entrevistas ao corpo técnico do TRT (item 4.5), ao reduzir a análise de requisitos (item 1.4.1 do Anexo VIII) e ao fixar prazo de apenas 32 dias para a fase de análise (cronograma no Anexo IX).
- Audiência A5: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela ausência de fundamentação das estimativas de tamanho e esforço necessárias aos serviços (Anexo VIII), não esclarecidas no expediente a fl. 1087 do processo licitatório.

Pelo acolhimento das razões de justificativa:

- Audiência A4: irregularidade no projeto básico, com descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, pela atribuição da tarefa de acompanhamento do contrato a servidores do TRT-RJ, sem que houvesse domínio do Rational Unified Process (RUP) e da Análise de Pontos de Função (APF), de utilização obrigatória (itens 4.14.3, 10.4, 5.5 e 7.1).

313. As conclusões das análises das audiências de todos os responsáveis pela fiscalização do contrato são sintetizadas a seguir:

Pelo não acolhimento das razões de justificativa:

- Audiência B3: irregularidade na fiscalização do contrato TRT-SAF 168/04, em infração ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pela autorização não fundamentada para subcontratação das empresas B&AP Consultoria e Serviços Ltda., BHS Consultoria Ltda., Denken Administração e Negócios Ltda., RA Consultoria Ltda., Technology Society Ltda e Sander Solutions Ltda (fl. 164 do Anexo 11); Conexão Web Informática Ltda., Fatos Consultoria de Informática Ltda., Partner Solutions Ltda e Maxx Serviços de Informática Ltda (fl. 187 do Anexo 11).

Pelo acolhimento das razões de justificativa:

- Audiência B1: irregularidade na fiscalização do contrato TRT-SAF 168/04, em infração ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pelo descumprimento dos itens 5.10 e 7.1 do projeto básico, por não constar nos autos do processo pronta manifestação, ao superior hierárquico, quanto à inobservância do escopo e do prazo na execução do contrato, o que só ocorreu a partir de 12/4/2005.
- Audiência B2: irregularidade na fiscalização do contrato TRT-SAF 168/04, em infração ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pelo descumprimento do item 4.5 do projeto básico, por propor a criação de 2 comissões, com a extensão da responsabilidade pela especificação do novo sistema a 31 usuários finais e 5 técnicos, concretizado pelo Ato da Presidência nº 180/2005, de 16/2/2005.

314. As conclusões das análises das audiências de Jarbas Lopes Neto, diretor da Secretaria de Informática entre 7/1/2005 e 28/3/2005, e Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, diretor da Secretaria de Informática entre 29/3/2005 e 30/5/2005, são sintetizadas a seguir:

Pelo não acolhimento das razões de justificativa:

- Audiência: irregularidade na supervisão hierárquica e de pareceres da área técnica, com prejuízo ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pela ausência de manifestação à alta administração, nos autos do processo TRT-SAF 168/04, quanto à divergência entre o objeto previsto no contrato, com preponderância de simples migração tecnológica, e as atividades que vinham sendo desenvolvidas pela contratada, de desenvolvimento de um sistema totalmente novo, com alto risco de serem ultrapassados os limites previstos para prazo e custos.

315. As conclusões das análises da audiência de Charles Hirakawa de Miranda, diretor da Secretaria de Informática entre 31/5/2005 e 23/5/2008, são sintetizadas a seguir:

Pelo não acolhimento das razões de justificativa:

- Audiência E1: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pelo parecer de 23/12/2005, favorável à primeira aditivação do contrato TRT-SAF 168/04, em R\$ 920.458,84, quando o objeto resultante divergia em quantidade e qualidade do previsto no projeto básico, devendo ensejar a realização de novo procedimento licitatório.

- Audiência E2: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pelos seguidos atrasos na conclusão do novo objeto pactuado no âmbito do processo TRT-SAF 168/04, obrigando à celebração de termos aditivos de prorrogação, em 29/12/2006, 28/2/2007 e 28/4/2007.

- Audiência E3: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pela contratação, em 28/12/2007, do consórcio responsável pela execução do contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, aos preços de R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, respectivamente, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição.

- Audiência E4: irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pela celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório.

316. As conclusões das análises da audiência de Jorge Luiz Fernandes da Silva, Diretor-Geral de Coordenação Administrativa entre 1º/4/2005 e 31/3/2009, são sintetizadas a seguir:

Pelo não acolhimento das razões de justificativa:

- Audiência F1: formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato TRT-SAF 168/04, com acréscimo de R\$ 920.458,84 sobre o valor original, substituindo o objeto na licitação CO 02/04, em lugar de rescindir o contrato inicial e promover novo procedimento licitatório.

- Audiência F2: formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e TRT-SOF 336/07, com preços de, respectivamente, R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, por inexigibilidade, sem que restasse caracterizada a inviabilidade de competição.

- Audiência F3: formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do contrato TRT-SOF 336/07, por R\$ 2.197.684,63, para conclusão do novo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, de preço aditivado R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório desde antes da aditivação do primeiro contrato.

317. Em relação às considerações encaminhadas pelo Sr. Jose Marcio da Silva Almeida, foram mantidos os termos gerais da instrução anterior, exceto quanto à consideração a seguir, sendo suprimida a correspondente proposta de rejeição das razões de justificativa, item 1.4.5 da audiência:

- Consideração A8: não cabe aplicação de multa, pela não fixação de percentual máximo de subcontratação, em infração ao art. 72 da Lei 8.666/93, tendo em vista que: a subcontratação não se deu à revelia da administração; a penalidade tem caráter desproporcional e não isonômico, considerando os termos do [Acórdão 1.941/2006-Plenário](#), que apenas determinou ao TRT da 20ª Região que fizesse constar limites dos futuros editais; o Acórdão 1.748/2004-Plenário, citado na instrução, foi publicado por Relação, sem o inteiro teor, e somente em 23/11/2004, quando o processo de contratação já se encontrava em fase final de tramitação; não houve manifestação contrária à Cláusula impugnada, por parte da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria Jurídica, constando ainda parecer que não vislumbrava óbice jurídico à subcontratação em parte do serviço, desde que autorizada expressamente (fls. 224-225).

318. Quanto às considerações encaminhadas pelo Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves, foram mantidos os termos gerais da instrução anterior.

319. Por fim, foram promovidos ajustes na redação das propostas em função dos termos da Portaria-Segecex nº 9, de 31/3/2010, bem como da atualização de informações sobre as soluções nacionais da Justiça do Trabalho, resultando no texto revisado que ora é submetido à apreciação.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

320. Diante do exposto, elevamos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

A) conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, VI do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

B) acolher, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno, as razões de justificativa apresentadas por Nelson Tomaz Braga, Presidente do TRT-RJ no período de 17/3/2003 a 27/3/2005, em resposta à audiência no item 1.1.2 da instrução, a fl. 94 do Volume Principal;

C) no que concerne a Ivan Dias Rodrigues Alves, Presidente do TRT-RJ no período de 28/3/2005 a 28/3/2007, em resposta às audiências a fl. 94 do Volume Principal:

i. acolher as razões de justificativa quanto ao item 1.2.2, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno;

ii. rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa quanto ao item 1.2.3, pelos seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe, em infração ao art. 66 da Lei nº 8.666/93;

D) no que concerne a Doris Luise de Castro Neves, Presidente do TRT-RJ no período de 29/3/2007 a 22/3/2009, em resposta às audiências a fls. 94-95 do Volume Principal:

i. acolher as razões de justificativa quanto aos itens 1.3.2 e 1.3.4, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno;

ii. rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa quanto aos itens:

a. 1.3.3, pelos seguidos atrasos na conclusão da implantação do Sapweb que, conforme os termos do Contrato TRT-SAF 168/04, deveria ter ocorrido em dezembro de 2005, com possível prejuízo ao erário, em decorrência de prorrogações sucessivas dos contratos relativos à manutenção do ambiente mainframe, em infração ao art. 66 da Lei nº 8.666/93;

b. 1.3.5, pela indisponibilidade frequente do sistema Sapweb após a implantação, bem como as dificuldades operacionais apontados pelos usuários finais, em infração aos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93;

c. 1.3.6, pela celebração emergencial do contrato TRT-SOF 336/07, por inexigibilidade, em 28/12/2007, para manutenção do Sapweb, desenvolvido em plataforma aberta para evitar dependência tecnológica de um único fornecedor, sem que caracterizada a inviabilidade de competição, em infração ao art. 3º da Lei nº 8.666/93;

d. 1.3.7, pela celebração emergencial do contrato TRT-SOF 308/07, por inexigibilidade, em 28/12/2007, para treinamento de usuários e suporte remoto no sistema Sapweb, sem que caracterizada a inviabilidade de competição, em infração ao art. 3º da Lei nº 8.666/93;

E) no que concerne a Jose Marcio da Silva Almeida, Diretor-Geral de Coordenação Administrativa do TRT-RJ no período de 1º/4/2003 a 31/3/2005, em resposta às audiências a fl. 95 do Volume Principal:

i. acolher as razões de justificativa quanto ao item 1.4.3, com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno;

ii. rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa quanto aos itens:

a. 1.4.1, pela ausência de especificação precisa do objeto a ser fornecido, sem observância do art. 6º, IX da Lei das Licitações;

b. 1.4.2, pela ausência de pessoal capacitado para fiscalizar a execução do contrato, em infração ao art. 67 da Lei nº 8.666/93;

c. 1.4.4, pela designação de fiscais do contrato sem observância do art. 67 da Lei das Licitações, por desconhecerem as técnicas necessárias ao acompanhamento de projeto desenvolvido com metodologia RUP e medido em Pontos de Função;

F) no que concerne a Ana Luiza Bordallo da Costa, Célia Regina Amaya Utiyama, Fatima Regina Azevedo Quagliato, Marcelo Luiz Alves Dias, Paulo Cesar Castro Magalhães Martinez, Rotterdam Holanda Cavalcante Junior, Tony Takimoto e Valéria Correia Gabriel Ramos, responsáveis pela elaboração do projeto básico do processo TRT-SAF 168/04, em resposta às audiências às fls. 261/263, 258/260, 254/255, 243/245, 248/249, 241/242, 264/265 e

250/251, todas no Volume 1:

- i. acolher as razões de justificativa quanto ao item "a.4", com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno;
- ii. rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa quanto aos itens a seguir, com infração ao disposto no art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93:
 - a. "a.1", pelo estabelecimento do prazo de 12 meses para a conclusão do projeto, sem fundamentação técnica;
 - b. "a.2", pela previsão de apenas 5 dias para saneamento dos dados a serem migrados, contrariando a situação real encontrada na base do sistema de origem (cronograma do Anexo IX);
 - c. "a.3", pela utilização de discurso ambíguo, ora sugerindo que um novo sistema seria desenvolvido (item 1.1), ora que as alterações seriam mínimas, como ao restringir as entrevistas ao corpo técnico do TRT (item 4.5), ao reduzir a análise de requisitos (item 1.4.1 do Anexo VIII) e ao fixar prazo de apenas 32 dias para a fase de análise (cronograma no Anexo IX);
 - d. "a.5", pela ausência de fundamentação das estimativas de tamanho e esforço necessárias aos serviços (Anexo VIII), não esclarecidas no expediente a fl. 1087 do processo licitatório;
- G) no que concerne a Ana Luiza Bordallo da Costa, Célia Regina Amaya Utiyama e Marcelo Luiz Alves Dias, fiscais do contrato TRT-SAF 168/04, em resposta às audiências às fls. fls. 261/263, 258/260 e 243/245, todas no Volume 1:
 - i. acolher as razões de justificativa quanto ao item "b.1" e "b.2", com fundamento no art. 250, § 1º do Regimento Interno;
 - ii. rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa quanto à audiência "b.3", com infração ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, pela autorização não fundamentada para subcontratação das empresas B&AP Consultoria e Serviços Ltda., BHS Consultoria Ltda., Denken Administração e Negócios Ltda., RA Consultoria Ltda., Technology Society Ltda e Sander Solutions Ltda., Conexão Web Informática Ltda., Fatos Consultoria de Informática Ltda., Partner Solutions Ltda e Maxx Serviços de Informática Ltda;
- H) no que concerne a Jarbas Lopes Neto e Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, titulares da Secretaria de Informática nos períodos de 7/1 a 28/3/2005 e 29/3/2005 a 30/5/2005, respectivamente, em resposta às audiências às fls. 252/253 e 239/240, todas do Volume 1, rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa apresentada quanto às irregularidades na supervisão hierárquica e de pareceres da área técnica, com prejuízo ao disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93, pela ausência de manifestação à alta administração, nos autos do processo TRT-SAF 168/04, quanto à divergência entre o objeto previsto no contrato, com preponderância de simples migração tecnológica, e as atividades que vinham sendo desenvolvidas pela contratada, de desenvolvimento de um sistema totalmente novo, com alto risco de serem ultrapassados os limites previstos para prazo e custos;
- I) no que concerne a Charles Hirakawa de Miranda, diretor da Secretaria de Informática entre 31/5/2005 e 23/5/2008, em resposta às audiências às fls. fls. 246/247 do Volume 1, rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa apresentadas, referente às seguintes irregularidades praticadas como responsável da área técnica, com infração dos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93:
 - i. parecer de 23/12/2005, favorável à primeira aditivação do contrato TRT-SAF 168/04, em R\$ 920.458,84, quando o objeto resultante divergia em quantidade e qualidade do previsto no projeto básico, devendo ensejar a realização de novo procedimento licitatório;
 - ii. atrasos na conclusão do novo objeto pactuado no âmbito do processo TRT-SAF 168/04, obrigando à celebração de termos aditivos de prorrogação, em 29/12/2006, 28/2/2007 e 28/4/2007;
 - iii. contratação, em 28/12/2007, do consórcio responsável pela execução do contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, aos preços de R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, respectivamente, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição;
 - iv. celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório;

J) no que concerne a Jorge Luiz Fernandes da Silva, Diretor-Geral de Coordenação Administrativa entre 1º/4/2005 e 31/3/2009, em resposta às audiências às fls. fls. 256/257 do Volume 1, rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno, as razões de justificativa apresentadas, referente às seguintes irregularidades praticadas como ordenador de despesas, com infração dos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93:

i. formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato TRT-SAF 168/04, com acréscimo de R\$ 920.458,84 sobre o valor original, substituindo o objeto na licitação CO 02/04, em lugar de rescindir o contrato inicial e promover novo procedimento licitatório;

ii. formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e TRT-SOF 336/07, com preços de, respectivamente, R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, por inexigibilidade, sem que restasse caracterizada a inviabilidade de competição;

iii. formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do contrato TRT-SOF 336/07, por R\$ 2.197.684,63, para conclusão do novo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, de preço aditivado R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório desde antes da aditivação do primeiro contrato.

K) aplicar aos responsáveis Ana Luiza Bordallo da Costa, Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, Célia Regina Amaya Utiyama, Charles Hirakawa de Miranda, Doris Luise de Castro Neves, Fatima Regina Azevedo Quagliato, Ivan Dias Rodrigues Alves, Jarbas Lopes Neto, Jose Marcio da Silva Almeida, Jorge Luiz Fernandes da Silva, Marcelo Luiz Alves Dias, Paulo Cesar Castro Magalhães Martinez, Rotterdam Holanda Cavalcante Junior, Tony Takimoto e Valéria Correia Gabriel Ramos, com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno, a multa prevista no art. 58, II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, consoante o art. 216 do Regimento Interno;

L) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas referidas no item anterior, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

M) alertar o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, com fundamento na orientação contida na Portaria Segecex nº 9, de 31/3/2010, para que:

i. observe a regra constitucional e legal da licitação, conforme o art. 37, XXI da Constituição e o art. 2º da Lei 8.666/93, abstendo-se de realizar contratação direta quando o objeto puder ser licitado;

ii. em atenção ao princípio do planejamento, previsto no art. 6º, I do Decreto-Lei 200/67, implante um processo de planejamento de contratações em TI, que organize estratégias, ações, prazos, recursos financeiros, humanos e materiais, de modo a minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e prejuízos ao cumprimento dos seus objetivos institucionais, como também preconizado no COBIT 4.1, processo PO - Planejamento e Organização;

iii. nos editais de licitações e nos contratos da área de tecnologia da informação, especifique precisamente os objetos a serem adquiridos e elabore projeto básico ou documento equivalente para os serviços a serem prestados, conforme determinam os arts. 6º, IX e 55, I da Lei nº 8.666/93, evitando vagueza ou ambiguidade que possam dificultar o estabelecimento de preços, a apresentação de propostas e a fiscalização da execução dos contratos;

iv. nos editais de licitações e nos contratos, estime prazo de execução compatível com a complexidade do objeto, para fins do disposto no art. 40, II da Lei 8.666/93;

v. nos contratos de tecnologia da informação, atente para o disposto nos arts. 66 e 67 da Lei 8.666/93, não permitindo redefinição completa do objeto durante a fase de execução, zelando ainda pela capacitação adequada dos encarregados da fiscalização;

vi. abstenha-se de efetuar pagamentos a entidade diferente daquela constante do contrato, sob pena de caracterizar subcontratação total, ocorrência que, quando não prevista na minuta do contrato constante da licitação nem na avença original, constitui motivo para rescisão unilateral do contrato pela administração, conforme reza o art. 78, inciso VI da Lei 8.666/93;

vii. na celebração de contratos com consórcios, exija a inscrição prévia no CNPJ, em obediência à Instrução Normativa 200/2002, da Secretaria da Receita Federal;

viii. observe os prazos estabelecidos no art. 73 da Lei 8.666/93 e nas cláusulas contratuais pertinentes, para o recebimento provisório e o recebimento definitivo do objeto contratado;

ix. atente para os requisitos formais dos contratos, cuidando para a numeração sequencial das cláusulas e dos respectivos parágrafos;

x. observar as cláusulas contratuais e editalícias referentes a pagamentos, abstendo-se de liquidar despesas correspondentes à íntegra do contrato quando houver cláusula expressa prevendo o pagamento pelo número de unidades entregues;

xi. em contratos celebrados com pagamento baseado na contagem de pontos de função, observar a distinção entre as estimativas e a contagem detalhada, realizando a liquidação apenas a partir dos quantitativos finais obtidos;

xii. em futuras contratações, elabore estimativas confiáveis e detalhadas e exija de todas as licitantes habilitadas apresentação de propostas com os respectivos detalhamentos de preços, incluindo composições analíticas de preços, de encargos sociais e de BDI, em cumprimento ao art. 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666/93;

xiii. observe os termos do Acórdão 1.748/2004-Plenário, fixando expressamente percentuais máximos para subcontratação;

N) determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, com fundamento no art. 43, I da Lei Orgânica, c/c o art. 250, II do Regimento Interno, que informe em capítulo específico, no próximo relatório de gestão, sobre:

i. o desempenho do sistema Sapweb, incluindo os problemas ocorridos que tenham indicado a necessidade de novos investimentos em infra-estrutura, ou mudanças no funcionamento do aplicativo em resposta a demandas internas ou externas da gestão processual na Justiça do Trabalho, com os respectivos valores despendidos ou a despender;

ii. a estratégia de terceirização que pretende adotar para a área de tecnologia da informação, considerando os contratos celebrados nos últimos anos nas áreas de desenvolvimento, treinamento, suporte e manutenção, em contraposição à permanência de um setor específico, que contava em 2008 com 47 servidores;

O) sugerir à Secretaria-Geral de Controle Externo, com fundamento no item 10 do anexo à Portaria-Segecex 9/2010, de 31/3/2010, que avalie, em conjunto com a 3ª Secretaria de Controle Externo, a conveniência e a oportunidade da realização de fiscalização, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), para tratar de questões afetas à política de tecnologia da informação no âmbito do Judiciário trabalhista, em particular:

i. o cronograma de implantação das soluções corporativas para acompanhamento processual na Justiça do Trabalho, bem como as soluções de contorno a serem adotadas pelos Tribunais Regionais que demandem por sistemas antes do prazo previsto, incluindo o andamento da implantação da Rede Corporativa de Longa Distância da Justiça do Trabalho;

ii. o estudo realizado pelo Serpro, mencionado no item 8.2 do Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Inspeção do TST de 12/12/2007, no âmbito do processo TST 23.010/2007-9, concluindo que não seria recomendável a adoção do Sapweb como base para o SUAP, bem como os estudos que levaram ao descarte do PROJUDI como alternativa para a Justiça do Trabalho;

iii. um plano conjunto com o TRT da 1ª Região, definindo o tratamento a ser dado ao Sapweb no caso de implantação de solução nacional, de modo a preservar os investimentos realizados em desenvolvimento e treinamento dos usuários;

iv. medidas a serem tomadas pelos órgãos integrantes da Justiça do Trabalho, de modo a evitar o desperdício de recursos no desenvolvimento de soluções a serem descartadas quando da implantação dos projetos nacionais, orientando acerca da estrita observância dos termos do Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, especialmente em seus arts. 9 e 11, zelando pela compatibilidade das soluções de TI adotadas no âmbito da Justiça do Trabalho, bem como abstendo-se da prática de contratações cujo objeto venha a ser rapidamente descartado, podendo resultar em atos de gestão antieconômicos e ineficientes;

v. levantamento global das despesas destinadas a desenvolvimento e manutenção de sistemas na Justiça do Trabalho, destacando os de gestão processual, informando a este Tribunal, nas contas anuais, sobre a situação de cada órgão e as expectativas de redução de custos pela adoção de soluções nacionais, haja vista a possibilidade de prática de atos de gestão antieconômica;

P) determinar a juntada de cópia da decisão que vier a ser proferida aos autos dos processos de tomada de contas

do TRT-RJ relativos aos exercícios de 2004 a 2008, e o apensamento dos autos às contas de 2004, com fundamento no art. 250, § 2º do Regimento Interno;

Q) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao Procurador Alexandre Ribeiro Chaves, da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em resposta ao Ofício a fls. 39 do Volume Principal, ao Tribunal Superior do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça."

11. O diretor da 2ª diretoria técnica concordou parcialmente com o encaminhamento sugerido pelo auditor, conforme consta do parecer de fls. 690/692, nos seguintes termos:

"(...) 02. Após análise das respostas às audiências promovidas, fls. 156-209, foi sugerido pelo Sr. Auditor a responsabilização de 02 gestores do TRT - 1ª Região, além do Diretor-Geral do órgão, período de 01/04/03 a 31/03/05, pelos atos cometidos no decurso da implantação do referido projeto, além de determinações e recomendações ao Tribunal Regional do Trabalho - 1ª Região e Tribunal Superior do Trabalho - TST.

03. Dissentindo em parte da proposição, entendi naquela oportunidade, em 28/09/2009, não caber à responsabilização da Sra. Doris Luise de Castro Neves, ex-Presidente do TRT - 1ª Região, nos termos relatados às fls. 210, mantendo-se os demais encaminhamentos apenas com pequenas alterações de forma.

04. Em 16/03/2010, conforme Despacho às fls. 228, o Relator determinou o retorno dos autos a esta unidade técnica para identificação dos responsáveis aos quais caberia a adoção de providências visando à rescisão contratual com o Consórcio Prosap, no tempo oportuno, incluindo os gestores das áreas técnicas, bem como a realização das audiências cabíveis e a análise dos novos documentos apresentados pelo Sr. José Márcio da Silva Almeida.

05. Com o fito de dar cumprimento ao determinado, foi promovida a identificação dos responsáveis, em função das atividades que ensejaram a irregularidade, para a promoção das devidas audiências, fls. 229-238.

06. No interregno entre a apresentação das respectivas defesas e a análise técnica, foram encaminhadas pelo Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves, ex-presidente do TRT - 1ª Região e um dos responsáveis ouvidos anteriormente, cuja audiência já fora examinada pela instrução de fls. 179-186, considerações acerca da análise de mérito efetuada por esta Secretaria, fls. 156-210, invocando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, visando à inclusão de suas considerações, fl. 502, as quais foram igualmente analisadas na instrução do Sr. Auditor, fls. 665-678, parágrafos 214-308.

07. Da minuciosa análise efetuada, fls. 634-689, cabe tecer algumas considerações. É de se perceber que o processo de contratação do projeto de reengenharia do sistema de acompanhamento processual do TRT - 1ª Região fora conduzido de forma errônea desde a sua concepção original, diga-se, elaboração do projeto básico.

08. Prova disso é que, inicialmente, buscou-se na proposta de reengenharia do sistema uma formatação simplória, talvez mais preocupada em dar cumprimento a uma determinação do TCU ([Acórdão nº 740/2004 - Plenário](#), item 9.3.23), que apontara a necessidade de se modernizar o sistema de acompanhamento processual, a, de fato, propiciar à sociedade uma melhora efetiva na prestação jurisdicional dos processos trabalhistas, em sua gestão tecnológica, reconhecidamente com necessidades de aperfeiçoamento à época, conforme consta nos autos, verdadeira intenção do decisor.

09. Os elementos constantes nos autos sinalizam para a ausência da devida expertise de grande parte dos agentes que conduziram o processo, particularmente quando da elaboração do projeto básico, que aliado à falta de informações, à época, das reais necessidades dos usuários, digam-se, desembargadores, juízes, técnicos, advogados e outros, impediram a caracterização de um produto desejado. Prova disso é que, passados alguns meses da execução contratual, decidiu-se por reformular/ampliar todo o processo, tendo na oportunidade sido realizadas reuniões com usuários do sistema, além da contratação de consultoria junto ao SERPRO, dentre outras medidas, todas no decurso da vigência do contrato firmado com o consórcio Prosap.

10. Esses desdobramentos, que alcançaram os exercícios de 2004 a 2008, acabaram por resultar em incertezas quanto à tomada de decisão das sucessivas administrações do TRT - 1ª Região. Se por um lado decidissem, tão logo identificada a deficiência no projeto básico, já durante a execução contratual, pela rescisão do contrato e condução de novo certame licitatório, escoimadas as impropriedades verificadas, poderiam os responsáveis pela conduta ser responsabilizados pelos pagamentos efetuados sem a entrega de qualquer produto, fruto da inadequação do projeto básico, em que pese hoje, diante de toda documentação comprobatória, restar claro que seria a decisão mais acertada, do ponto de vista legal, tão logo identificados os problemas.

11. Por outro lado, a busca da correção de rumo durante a execução contratual, com a redefinição do objeto sendo operacionalizada via aditivo ao contrato original, diga-se, contrariando a Lei de Licitações em diversos aspectos, a

exemplo da fuga ao objeto licitado e a superação, em muito, do limite para aditivar o contrato, evidenciou, conforme documentação acostada aos autos, uma tentativa da Administração do TRT - 1ª Região em, num prazo mais exíguo e aproveitando-se do conhecimento já adquirido pela contratada, disponibilizar um sistema que viesse a ser efetivo. Via de consequência, no caso concreto, também permitiria uma economia aos cofres públicos decorrente da liberação, num prazo menor, do pagamento relacionado à desativação do mainframe até então existente, o que deve ser considerado quando da análise da conduta dos responsáveis.

12. Outros aspectos a serem sopesados dizem respeito à ausência nos autos de quaisquer indícios de má-fé na conduta de todos os responsáveis pela má condução do processo de reengenharia do sistema, bem como a inexistência de indícios de dano ao erário diante dos ajustes financeiros realizados junto ao consórcio vencedor da licitação, ou seja, não há como assegurar que uma possível rescisão contratual, na época oportuna, e a consequente realização de novo certame licitatório assegurariam vantagem econômica ao novo contratado, diante do conhecimento do sistema que o consórcio vencedor já detinha, não obstante o descumprimento de determinados aspectos normativos já referenciados.

13. Feitas essas considerações, mantenho-me na linha de raciocínio adotada no parecer técnico emitido às fls. 210, consistindo na responsabilização dos agentes que deveriam adotar providências visando à rescisão contratual com o Consórcio Prosap, tão logo verificadas, no curso da execução contratual, as inconsistências no projeto básico, e consequentemente a elaboração de novo certame licitatório com a precisa especificação do seu objeto, aí se inserindo, além do ordenador de despesas, o diretor-geral de coordenação administrativa, os fiscais do contrato e os dirigentes da secretaria de informática, esses dois últimos pela não prestação, ou, ao menos, não comprovação, do devido suporte legal com vistas a embasar o gestor na tomada de decisão, repise-se, com as atenuantes de responsabilidade mencionadas ao longo deste pronunciamento.

14. Seriam os seguintes responsáveis: Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves, ex-Presidente do TRT - 1ª Região; Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva, ex-Diretor-Geral de Coordenação Administrativa, Srs (a) Ana Luiza Bordallo da Costa, Célia Regina Amaya Utiyama e Marcelo Luiz Alves Dias, fiscais do contrato, e, Srs. Charles Hirakawa de Miranda e Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, dirigentes da Secretaria de Informática.

15. Em suma, venho manifestar, com relação ao encaminhamento proposto pelo Sr. Auditor no parágrafo 320, fls. 682-689:

15.1 concordância com relação aos itens A, B, C, G, I, J, M, N, O, P e Q;

15.2 concordância, em parte, com relação ao item H (responsabilização do Sr. Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho), K (aplicação de sanção aos Srs. Ivan Dias Rodrigues Alves, Jorge Luiz Fernandes da Silva, Ana Luiza Bordallo da Costa, Célia Regina Amaya Utiyama, Marcelo Luiz Alves Dias, Charles Hirakawa de Miranda e Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho) e L (cobrança apenas com relação aos responsáveis relacionados no item K deste parágrafo); e,

15.3 discordância com relação aos itens D, E, F."

12. Finalmente, o titular da Secex/RJ manifestou anuência à proposta oferecida pelo diretor técnico, conforme o despacho de fl. 693.

13. Estando este processo em meu gabinete, foram juntados aos autos os documentos de fls. 696/706 e 724/733, respectivamente apresentados pelos Srs. Jorge Luiz Fernandes da Silva e Charles Hirakawa de Miranda, de modo que determinei a restituição dos autos à unidade técnica de origem, para que, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, examinasse tal documentação.

14. A nova manifestação de mérito da Secex/RJ foi apresentada na instrução de fls. 735/756, vazada nos seguintes termos:

"(...) 2. Em cumprimento ao despacho do Relator, de 23/5/2011 (fl. 734 do volume nº de ordem 3), esta instrução trata da análise dos novos argumentos de defesa trazidos aos autos pelo Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva e pela advocacia do Sr. Charles Hirakawa de Miranda (fls. 696 a 706 e 724 a 733, respectivamente, do volume nº de ordem 3).

2.1. O Relator determinou o retorno dos autos à Secex/RJ para que emita pronunciamento conclusivo acerca desses elementos adicionais de defesa.

3. Esta instrução restringe-se, portanto, à análise da responsabilidade dos Srs. Jorge Luiz Fernandes da Silva e Charles Hirakawa de Miranda, tomando como premissas as análises técnicas elaboradas anteriormente.

Breve Histórico Processual

4. Os autos tiveram origem a partir de manifestação encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal ("informação da ouvidoria nº 8801/2007", às fls. 1 a 3 do volume principal). O cerne do mérito dos autos concerne às responsabilidades por irregularidades no contrato TRT-SAF 168/04, cujo objeto consistiu no desenvolvimento do novo sistema de acompanhamento processual do TRT-1ª Região, denominado de "Novo-SAP e Portal para o TRT da 1ª Região".

4.1. Mais detalhadamente, a contratação pioneira tinha por objetivo o desenvolvimento e a implantação de uma nova versão do Sistema de Acompanhamento de Processos (SAP) trabalhistas de 1ª e 2ª instância, mediante a informatização de todas as etapas envolvidas no trâmite de processos trabalhistas.

4.2. O sistema contratado em dezembro de 2004 abrangia a informatização de todas as etapas envolvidas nesse trâmite, visando "melhorar a gestão [do antigo sistema], garantir melhor rastreabilidade e maior agilidade na execução das atividades jurisdicionais" (fl. 4 do volume Anexo 7). Já a implementação do portal do TRT tinha por objetivo disponibilizar aos usuários finais (funcionários, advogados e partes envolvidas nos processos) "uma ferramenta amigável que possibilitasse a troca de informações seguras e com facilidade de acesso" (idem).

5. A migração dos sistemas e bases de dados para plataforma aberta, objeto do contrato TRT-SAF 168/04, foi uma determinação contida no item 9.3.23 do [Acórdão n. 740/2004 - TCU - Plenário](#). Transcreve-se, abaixo, parte do dispositivo do [Acórdão n. 740/2004 - TCU - Plenário](#), de 16/6/2004, relacionada à contratação sob análise:

"9.3.22. caso seja realmente imprescindível a utilização de serviços de consultoria para a realização do processo de migração dos sistemas corporativos existentes no equipamento Unisys, realizar o processo licitatório para contratação desses serviços;

9.3.23. detalhar projeto de migração de seus sistemas corporativos e bases de dados para plataforma aberta, que seja factível e contemple, dentre outros, os recursos humanos e financeiros envolvidos e suas origens, um cronograma de ações ou etapas a realizar, os prazos para conclusão de cada etapa e um plano de desmobilização do equipamento de grande porte Unisys;"

5.1. Recebida a manifestação da ouvidoria, esta unidade técnica realizou, no período de 6 a 10/8/2007, inspeção no TRT - 1ª Região. Ao objetivo inicial da inspeção, de "sanear as contas de 2006", foi acrescido o objetivo de "analisar matéria sobre possíveis irregularidades na gestão de informática do TRT/RJ" (fl. 34 do volume principal).

5.2. Inicialmente, após a auditoria, diligências foram expedidas. Posteriormente, audiências foram promovidas pela unidade técnica.

5.3. Após proceder à análise (às fls. 156-209) das respostas às audiências, a instrução propôs a aplicação de multa a dois ex-presidentes do TRT - 1ª Região. A instrução também propôs a aplicação da multa prevista pelo art. 58 da lei orgânica do TCU ao ex-diretor-geral do órgão, responsável pelo período de 1/4/2003 a 31/3/2005. Propôs, igualmente, que o Tribunal expedisse determinações e recomendações tanto ao TRT - 1ª Região como ao Tribunal Superior do Trabalho.

6. O Relator, por meio de despacho proferido em 16 de março de 2010 (fl. 228 do volume principal), determinou o retorno dos autos à unidade técnica para que se realizasse a audiência dos responsáveis, - "aí se incluindo os gestores das áreas técnicas do TRT/1ª Região"-, quanto aos seguintes pontos:

"3.1. o projeto básico que deu origem à contratação do Consórcio Prosap previa apenas a migração da plataforma antiga, da Unisys, para uma mais moderna, aberta, da Oracle;

3.2. foram promovidas diversas alterações informais no objeto dessa contratação, as quais alteraram seu escopo de forma significativa e acarretaram a completa redefinição da solução que constava do projeto básico;

3.3. essa "renegociação" foi formalizada um ano após a celebração do contrato, por meio de termo aditivo assinado em 23/12/2005; no entanto tratava-se, em verdade, da contratação de um novo sistema de acompanhamento processual, e não de simples alterações ao que estava esboçado no projeto básico; e

3.4. o valor inicialmente estimado para a contratação - baseado no projeto básico original - era de R\$ 2.577.800,00; todavia, em face dessa alteração de escopo, o preço final do novo sistema alcançou a cifra de R\$ 7.364.699,84."

6. Em obediência ao despacho, a análise da unidade técnica apontou para diversos indícios de irregularidades na contratação e na execução do contrato, sobre as quais inúmeras audiências foram promovidas. Dentre essas,

constaram as audiências do Sr. Charles Hirakawa de Miranda e do Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva.

7. Promovidas as audiências, os responsáveis apresentaram suas justificativas. Após a análise das justificativas, esta unidade técnica adotou um posicionamento pela rejeição das justificativas e pela imputação de multas ao Sr. Charles Hirakawa de Miranda e ao Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva (fls. 634 a 689, 690 a 692 e 693).

7.1. A advocacia do primeiro, após tomar conhecimento do teor do posicionamento da unidade técnica, ingressou com o documento intitulado "esclarecimentos adicionais" (fls. 724 a 733 do volume nº de ordem 3), pelo qual pediu, em essência, nova análise, para a exclusão da responsabilidade do Sr. Charles Hirakawa de Miranda.

7.2. De forma semelhante, o Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva ingressou, por si próprio, com um novo documento, pelo qual, após reforçar os argumentos antes expendidos, requereu conversão da pena de multa em determinações.

O Contrato Original

8. O antigo sistema de acompanhamento processual do TRT - 1ª Região operava sobre um sistema de propriedade da sociedade empresária Unisys, em plataforma de grande porte. A tabela abaixo sumaria as principais características daquele sistema:

Tabela 1: Configuração inicial do sistema de acompanhamento processual do TRT - 1ª Região, em ambiente proprietário (Unisys) e em plataforma de grande porte (conforme Anexos II-1 a II-6)

Elemento Quantidade

Tabelas 133

Telas 345

Relatórios 103

Lógicas para a geração de documentos 38

Lógicas globais 55

Rotinas específicas 33

Registros 50.000.000

Fonte: Item 4.1, "Detalhamento do Escopo dos Serviços" (fl. 12 do Anexo 7)

9. Inicialmente, o custo previsto para a migração era de R\$ 3.691.881,91, pelo desenvolvimento do novo sistema, mais o valor a ser pago à Unisys, para manter, durante os doze meses de desenvolvimento, o funcionamento do antigo sistema, de R\$ 2.530.716,00.

9.1. Após o aditivo, a unidade técnica apurou que o custo total da migração, compreendidos também os contratos com o Serpro, de consultoria, e com a Avanti Prima, de treinamento, estariam descritos pela tabela abaixo:

Tabela 2: Custo consolidado da migração, após o aditivo.

Serviço Contrato Contratada Custo

Desenvolvimento e implantação de nova versão do Sistema de Acompanhamento de Processos (SAP) e do portal do TRT 2004-118

Processo TRT-SAF 168/2004

Concorrência 02/04 Consórcio Prosap R\$ 4.612.340,75

Consultoria para diagnóstico da contratação do processo TRT-SAF 168/04, estimativa de pontos de função, validação mensal dos artefatos produzidos, validação mensal da contagem de pontos de função e contagem final do projeto 2005-37

Processo TRT-SAF 169/2005 Serpro R\$ 223.200,00

Manutenção do Sistema SapWeb e do portal do TRT-RJ 2007-50

Processo TRT-SOF 336/2007 Avanti Prima R\$ 2.197.684,63

Treinamento aos usuários das unidades judiciárias de 1º grau 2007-53

TRT-SOF 308/2007 Avanti Prima R\$ 331.474,46

Total R\$ 7.364.699,84

Fonte: Instrução da unidade técnica, pág. 2 de 54, doc. eletr. 44.171.314-9

10. No Anexo IV - "Novas Funcionalidades" (fl. 65 do Anexo 7) foram tratadas as alterações nas funcionalidades existentes no sistema anterior, de grande porte. O TRT - 1ª Região estabeleceu, como condição para o desenvolvimento daquelas novas funcionalidades, que desejava possuir os códigos fontes de todos os módulos do novo sistema.

Tabela 3: Novas Funcionalidades

ID Módulo Localização

1 Acórdãos Anexo IV

2 Andamentos do Processo Anexo II + Anexo III

3 Audiência dos Processos TRT Anexo II

4 Audiência dos Processos VT Anexo II

5 Básico Anexo II

6 Cadastramento de Usuário pela internet Anexo III

7 Cálculo Anexo II

8 Código de Barras Anexo IV

9 Controle de Acesso Anexo I

10 Controle de Transações Anexos II

11 Depósitos Judiciais Anexo II e III

12 Distribuição e Controle de Mandados Anexo IV

13 Documentos Anexos III e IV

14 Eliminação de dados defasados Anexo II

15 Impedimentos do Advogado Anexo IV

16 Mensagens Projeto Básico

17 Pastas Lógicas Anexo IV

18 Pesquisa Fonética Anexo IV

19 Petição Eletrônica Anexo IV

20 Processo Anexo II

21 Push Anexo II

22 Relatórios Anexo II

23 Sorteio dos Processos TRT Anexo II

24 Sorteio dos Processos VT Anexo II

11. O objeto do contrato original dos "serviços de reengenharia do Sistema de Acompanhamento de Processos (SAP) e de implementação do Portal do TRT" foi delimitado ao custo estimado, no projeto básico de R\$ 2.577.800,00, posteriormente revisto para R\$ 3.508.845,35 (conforme fls. 99 e 110 do Anexo 2). A delimitação previa os seguintes componentes de custo e de serviços:

Tabela 4: Serviços Originalmente Contratados

Serviço Valor Estimado (R\$) Quantitativo

(em Homens/hora) ou (em pontos de função - PF)

1. Migração da base de dados R\$ 152.088,00 2.464 Hh

2. Portal R\$ 198.672,00 1.736 Hh

3. Novo SAP (atividades estimadas em pontos de função - PF) R\$ 2.624.165,32 7.176 PF

Análise de requisitos R\$ 269.818,54 738

Projeto R\$ 1.117.482,60 3.056

Desenvolvimento R\$ 1.163.816,21 3.183

Implantação R\$ 45.318,00 124

Qualidade R\$ 27.730,00 76

4. Novo SAP (atividades estimadas em homem-hora / Hh)

Criação do banco de dados R\$ 14.168,00 10,27%

Acompanhamento dos testes locais R\$ 48.128,00 34,90%

Capacitação técnica R\$ 75.600,00 54,82%

5. Outros itens

Garantia do produto R\$ 91.728,00 1.176 Hh

Gerenciamento do projeto R\$ 254.496,00 1.928 Hh

Aquisição de 100 certificados A3 tipo e-CPF R\$ 20.000,00 -

Aquisição de 5 certificados A3 para servidores R\$ 1.000,00 -

Certificados digitais SSL1 para 2 servidores Web R\$ 6.000,00 -

Certificados digitais A1 para 2 servidores de banco de dados R\$ 6.000,00 -

105 leitoras de smart cards R\$ 16.800,00 -

TOTAL R\$ 3.508.845,35

11.1. Compreendido o objeto da contratação, passa-se à análise tópica dos novos elementos.

Elementos Adicionais Apresentados pelo Sr. Charles Hirakawa de Miranda

12. A audiência do Sr. Charles Hirakawa de Miranda teve por propósito estabelecer o contraditório e permitir-lhe a apresentação de justificativas para se avaliar a sua responsabilidade quanto aos seguintes tópicos:

"a) emissão de parecer favorável à primeira aditivação ao contrato TRT-SAF 168/04";

"b) seguidos atrasos na conclusão do contrato TRT-SAF 168/04, após o primeiro termo aditivo";

"c) contratação do consórcio responsável pela execução do Contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e de conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos 308/07 e 336/07, sem licitação"; e

"d) celebração do contrato TRT 336/07, para dar continuidade ao contrato TRT-SAF 168/04, sem licitação".

13. Preliminarmente, a defesa requereu uma atenção específica para o fato de o defendente ter atuado "apenas na fase corretiva das impropriedades verificadas nesse contrato" (fl. 717). Em virtude de ter assim atuado, a defesa requer exame distinto do aplicado aos responsáveis pela contratação do serviço.

13.1. Segundo o texto, o defendente teria sido responsável por atos de correção das impropriedades originárias daquela contratação. O defendente teria buscado dar a melhor solução possível ao caso, considerando, principalmente, "a imperiosidade do objeto para o TRT e a economicidade".

13.2 Se efetivado um exame sob essa ótica, segundo a advocacia do defendente, "não se extraem outras conclusões que não estas:"

"a) sua atuação se restringe ao exame dos aspectos técnicos das soluções possíveis encontradas pelo TRT da 1ª Região;"

"b) as soluções apontadas e levadas a efeito não são questionadas tecnicamente pela Unidade Técnica, mas somente quanto ao seu cabimento jurídico;"

"c) o parecer da Unidade Técnica imputa responsabilidade ao defendente exclusivamente pelos aspectos jurídicos dos atos realizados, sem, contudo, considerar que não foi o signatário dos atos impugnados nem responsável pelo exame jurídico destes."

14. De acordo com a defesa, "a distinção devida ao posicionamento técnico e jurídico é necessária, tendo em vista que essa segmentação foi agasalhada na IN 4/2010, que estabelece a necessidade de representantes técnicos, jurídicos e administrativos, desde a fase de planejamento da contratação até a fase de gestão contratual" (fl. 725).

15. Analisar-se-á, abaixo, cada um dos pontos da audiência endereçada ao Sr. Charles Hirakawa de Miranda.

Primeiro ponto da audiência: "parecer favorável à primeira aditivação ao Contrato nº TRT-SAF 168/04" ("Irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pelo parecer de 23/12/2005, favorável à primeira aditivação do contrato TRT-SAF 168/04, em R\$ 920.458,84, quando o objeto resultante divergia em quantidade e qualidade do previsto no projeto básico, devendo ensejar a realização de novo procedimento licitatório."

16. Em síntese, a advocacia do defendente alegou que a análise contida no parecer "não foi contestada do ponto de vista técnico, até porque, conforme parecer específico emitido pelo SERPRO, a alteração realizada no contrato se demonstrava a melhor solução sob os aspectos técnicos e econômicos." (Os negritos pertencem ao texto original.)

17. Após citar três trechos da instrução do senhor auditor federal de controle externo que rejeitou as justificativas anteriormente dadas, a defesa do responsável conclui da seguinte forma:

"Ora, está claro que a responsabilização está se dando sob o aspecto eminentemente jurídico da solução adotada, imputando-se ao defendente a responsabilidade pelo cabimento jurídico da alteração contratual. Ocorre que o defendente não realizou exame algum sob a vertente apontada pela Unidade Técnica, entendendo que tal ato seria de cabimento do setor jurídico do TRT da 1ª Região. Também não foi o defendente quem realizou o ato de alteração do contrato, pois não lhe cabia tal atribuição e competência. Nesse sentido, não se vê como possa ser

responsabilizado quanto ao ato inquinado, principalmente nos termos do parecer da Unidade Técnica."

18. Os argumentos da defesa, expostos na conclusão acima transcrita, não podem ser acatados. Conquanto seja necessário apontar para o fundamento legal da imputação de responsabilidade, daí não se conclui que a conduta do responsável requeira o perfeito entendimento jurídico da questão.

19. A conduta do Sr. Charles Hirakawa de Miranda é censurável porque, na qualidade de responsável técnico pela solução engendrada no aditivo, omitiu-se de esclarecer as diferenças quantitativas e qualitativas entre o objeto do contrato original e o objeto do aditivo. Em virtude dessa conduta censurável, cometeu outros atos concatenados, igualmente censuráveis, os quais constaram dos demais itens da audiência a ele dirigida.

20. Ninguém mais, na cadeia de responsáveis do TRT - 1ª Região, tinha o dever organizacional de detalhar as diferenças de objeto naquele contexto. De tal modo que até poderia ter se posicionado pela aditivização. Não, contudo, sem antes esclarecer, analiticamente, que a adaptação importaria significativa mudança no objeto contratual. Assim, se o Diretor-Geral da Coordenação Administrativa, que não era especialista em informática, quisesse assinar o aditivo, fá-lo-ia com total conhecimento de causa no que concerne à transformação no objeto contratual.

21. Por essa razão, o responsável não deve ser apenado por não ter compreendido a implicação antijurídica de sua conduta, mas por ter agido com omissão grave e imputável, quando dele se esperava um parecer elucidativo da nova solução tecnológica a ser contratada.

22. Outra alegação fundamental consistiu em que "o parecer emitido apenas destacou a necessidade de remodelação do contrato, que, técnica e economicamente, com base em elementos fornecidos e acordados pelo SERPRO, "... "Tais fatores não foram questionados pela zelosa unidade técnica". Ou seja, há aqui a alegação de que a solução foi preconizada pelo SERPRO.

23. Quanto a essa alegação, contudo, verifica-se que o parecer do SERPRO não afirma que a alteração no contrato era a melhor solução sob os aspectos técnicos e econômicos.

24. Com efeito, da leitura do documento 1 (às fls. 540 a 544), anexado pela defesa, não se conclui que o parecer entregue pelo SERPRO tenha preconizado tal aditivo. A rigor, nem sequer há menção expressa ao aditivo. Em verdade, o parecer, que de resto não está assinado, não recomenda, sob a perspectiva técnica, a celebração do aditivo, na forma como, afinal, foi celebrado.

25. De um responsável técnico pelo setor de informática o que se poderia esperar?

26. A imputação de responsabilidade tem por fundamento um parecer que manifesta anuência, do ponto de vista técnico, com a substancial alteração no objeto do contrato.

27. Do ponto de vista técnico, a responsabilidade do defendente era esclarecer às instâncias superiores, assim como à consultoria jurídica, que o aditivo embutia a contratação de um novo objeto, que extrapolava os limites técnicos da solução tecnológica anterior.

28. Justifica-se esse raciocínio argumentando-se que, se não tivesse sido pelo parecer do defendente, anuindo com a solução técnica engendrada pelo aditivo, este não teria sido celebrado. Há evidência de que o parecer subscrito pelo defendente ("item 2.7 - parecer DSEN") foi determinante para que a autoridade imediatamente superior anuísse à proposição do aditivo. No texto da "decisão", do Diretor-Geral de Coordenação Administrativa do TRT, relativamente à renegociação da execução do contrato para implantação do novo SAP (fls. 177 e 178 do Anexo 2), está escrito o seguinte parágrafo:

"O trabalho desenvolvido pela DSEN/STI aponta para o caminho da renegociação, eis que a rescisão do contrato - medida ventilada pela Comissão de Sindicância instaurada para apurar irregularidades no contrato -, não seria conveniente para os objetivos institucionais, tendo em vista a necessidade de modernizar nosso SAP." "Segundo a análise da DSEN/STI, a continuidade da execução do contrato, adequando-o, porém, às necessidades do TRT e às falhas originais de projeto, mostra-se altamente vantajosa."

29. O parecer do responsável também levou o Diretor-Geral de Coordenação Administrativa do TRT a acreditar que o SERPRO havia se pronunciado favoravelmente às alterações que seriam contratadas por meio do 1º termo aditivo. ("item 2.7 - parecer DSEN", à fl. 177)

30. Assim sendo, da leitura do parecer subscrito pelo Sr. Charles Hirakawa, depreende-se que o parecer foi utilizado como supedâneo para se contrariar a rescisão, proposta pela Comissão de Sindicância instaurada para apurar irregularidades no contrato. Logo, há aí um elo de causalidade inequívoco, entre a decisão do Diretor-Geral

de Coordenação Administrativa do TRT, de aditar o contrato, e o aditivo, contrariando o parecer da Comissão de Sindicância, pela rescisão do contrato. Não tivesse sido pela posição técnica expressa pelo defendente, não teria havido motivação administrativa para o ato, do Diretor-Geral de Coordenação, que decidiu pela aditivização contratual.

31. No entanto, há que se ponderar o fato de que não foi o defendente aquele que assinou o aditivo. Não tendo sido o defendente quem assinou, sua culpabilidade deve ser menor do que a de quem assinou o aditivo.

32. Outra atenuante da culpa do defendente reside no fato de que o parecer jurídico não alertou a administração quanto à vedação contida no 25 da Lei nº 8.666/93. Não o fez, contudo, em parte porque consistia em dever do defendente ressaltar que o aditivo configurava novo objeto.

33. Por outro lado, como agravante, há que se considerar, na análise da responsabilidade do Sr. Charles Hirakawa de Miranda, que a fiscalização do contrato estava subordinada à área de informática do TRT - 1ª Região.

34. Em síntese, esta análise consigna os seguintes referenciais para caracterizar a responsabilidade do Sr. Charles Hirakawa de Miranda:

- o dever legal de quem ocupava a sua posição na organização era o de perfazer análise técnica que apontasse para o fato de que o objeto contratual do aditivo extrapolava o objeto do contrato original;

- o parecer favorável, emitido pelo Sr. Charles Hirakawa de Miranda, foi, de fato, utilizado como supedâneo para fundamentar a decisão do então Diretor-Geral de Coordenação Administrativa.

35. Igualmente, a análise da responsabilidade do Sr. Charles Hirakawa de Miranda deve levar em consideração os seguintes aspectos:

- o Sr. Charles Hirakawa de Miranda foi o diretor da Secretaria de Informática entre 31/5/2005 e 23/5/2008;

- o Sr. Charles Hirakawa de Miranda não assinou o aditivo contratual;

- o Sr. Charles Hirakawa de Miranda produziu um parecer favorável ao aditivo contratual.

36. Em outras palavras, era responsabilidade inalienável do defendente expor, com clareza, em seu parecer técnico, que o objeto do aditivo era distinto do objeto originalmente contratado. O que não se pode admitir como conduta correta é o defendente, aproveitando-se da situação, escudando-se primordialmente num argumento de economicidade, dar parecer favorável a um aditivo que importava alteração substancial da solução tecnológica originalmente contratada.

37. A defesa invoca, mais uma vez, o precedente decisório contido no [Acórdão nº 2.006/2006 - TCU - Plenário](#). A propósito de o defendente não ter sido responsável pela instrução jurídica do procedimento que culminou com o aditivo contratual, bem como de o defendente não ter assinado o respectivo termo aditivo, o referido acórdão prevê a apenação de técnicos cuja atuação, insatisfatória, tenha contribuído para a consumação das irregularidades.

38. A ementa do referido Acórdão traz importantes orientações do TCU, as quais podem ser aplicadas por analogia a esta análise. Transcreve-se, abaixo, parte da ementa:

"3. A elaboração de projeto básico deficiente, a celebração de aditivos contratuais que impliquem radical modificação do objeto acordado, com a conseqüente necessidade de adaptação de projetos anteriormente executados configuram grave infração a comandos contidos na Lei nº 8.666/1993 e justificam a apenação dos respectivos responsáveis.

4. A atuação insatisfatória de técnicos (engenheiros e consultores jurídicos) que tenha contribuído para a consumação de irregularidades como as apontadas no item anterior, justifica a apenação desses responsáveis, condicionada, porém, à prévia instauração de contraditório, a fim de garantir ampla defesa a esses agentes;

5. A verificação de que, ordinariamente, a investigação da responsabilidade por atos ilícitos relacionados especialmente com a elaboração de projeto básico e de orçamento e com a revisão dos respectivos orçamentos de obras conduzidas pela Infraero se limita aos dirigentes máximos da entidade justifica a expedição de orientação às Unidades Técnicas do Tribunal, a fim que se estenda tal avaliação a todos os agentes que tenham contribuído de alguma forma para a consumação das irregularidades."

39. A responsabilidade subjetiva do defendente restaria configurada se o aditivo tivesse implicado radical

modificação do objeto inicialmente contratado. E, de fato, inequivocamente, o aditivo implicou radical modificação no sistema de acompanhamento processual inicialmente contratado. Uma prova cabal de tal modificação reside no fato de o custo de desenvolvimento do sistema ter sido duas vezes maior do que o inicialmente estimado. Outra prova a de que o tempo necessário para desenvolver o sistema aumentou de doze para mais de 36 meses.

40. Para o Sr. Auditor Federal que subscreveu a instrução anterior, "a irregularidade fundamental no caso é de ordem técnica, consistindo em contratação de objeto não lícitado, uma vez que o projeto em execução não era mais uma atualização tecnológica". E a responsabilidade do Sr. Charles Hirakawa de Miranda era técnica, uma vez que o referido senhor era o então diretor da secretaria de informática do órgão.

41. Inequivocamente, o escopo do sistema foi ampliado. O tempo de levantamento e de implantação aumentou em virtude das entrevistas com os usuários. Inicialmente, a premissa consistia em que as entrevistas da contratada seriam efetuadas apenas com os técnicos da Divisão de Desenvolvimento (Dsen), "por conta da similaridade com o sistema anterior" (fl. 287 do volume 1).

42. Dentro das especificações técnicas, deve ressaltar-se que o conceito de pontos de função não era de tão amplo domínio como o é hoje. Logo, a responsabilidade pelos erros de planejamento deve ser mitigada em parte.

43. No entendimento do auditor federal que subscreve esta instrução, o Sr. Charles Hirakawa de Miranda não deve ser responsabilizado por não ter compreendido a inteira implicação jurídica da vedação contida no art. 25 da Lei nº 8.666/93. De fato, sua competência era técnica (de informática) e, não, jurídica. No entanto, considera-se que era seu dever legal o de informar e, por conseguinte, o de alertar, sob a forma de parecer, a administração superior do TRT - 1ª Região quanto ao fato de que o aditivo representava a contratação de objeto substancialmente mais complexo, nesse sentido desnaturado em relação ao primeiramente contratado. Não se esperava do Sr. Charles Hirakawa de Miranda tão-somente um parecer que contivesse uma análise econômica das alternativas sob consideração (rescisão versus aditivação).

Segundo ponto da audiência: "seguidos atrasos na conclusão do contrato TRT-SAF 168/04, após o primeiro termo aditivo".

44. Em suas razões de justificativa, o defendente alegou, em síntese, o seguinte:

"a) os termos aditivos impugnados são todos prorrogações curtas de prazo - juntas somam 4 meses - que se deram em razão das inconsistências ocorridas durante as atividades de migração de dados, fase final de implementação do SAP; [grifos no original]

b) tais inconsistências são comuns, porém, imprevisíveis, somente podendo ser avaliadas caso a caso;

c) em todas as prorrogações de prazo pode-se perceber que há justificativas técnicas devidamente fundamentadas pelos fiscais do contrato, conforme relatórios da comissão de fiscalização do contrato; e

d) todos os aditivos seguiram, ainda, a tramitação devida, com análise dos setores competentes."

45. A instrução antecedente não considerou razoável a alegação de que as inconsistências na migração dos dados fossem imprevisíveis. Citou, em amparo a tal entendimento, a atividade prevista no projeto básico, de "saneamento e seleção dos dados", durante a qual tais inconsistências deveriam ser sanadas. Ademais, a responsabilidade técnica do justificante não seria excluída porque havia fiscais do contrato.

45.1. No entanto, o fato de os aditivos terem importado prorrogações relativamente curtas de prazo, frente ao atraso total, de mais de três anos, na implementação do projeto, faz com que a dosimetria da multa, referente a essa irregularidade, possa ser minimizada.

Terceiro e quarto tópicos

46. Quanto às duas irregularidades restantes, ante o fato de os argumentos terem sido reprisados pelo responsável, esta análise segue o entendimento anteriormente firmado pela unidade técnica. Aplicam-se, em especial, à anuência técnica do responsável para com o objeto do contrato n. 336/2007 os argumentos expendidos para a análise da sua participação no aditivo. Quanto ao contrato 308/2007, em princípio, era seu dever intentar compor uma equipe interna de treinamento. Logo, atuou com omissão condenável por deixar de preparar técnicos da sua secretaria para a tarefa prevista desde o projeto básico, cujas imperfeições estava obrigado a mitigar.

Elementos Adicionais Apresentados pelo Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva

47. O Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva atuou como Diretor-Geral de Coordenação Administrativa entre 1º/4/2005 e 31/3/2009. Durante esse período, deteve a função de ordenador de despesas da área administrativa do TRT - 1ª Região, conforme Ato nº 397/2005, publicado no DOERJ de 31/3/2005, combinado com o Ofício nº 54/2009 /TRT-DGCJ.

47.1. Como a contratação original ocorreu em 30/12/2004, sua responsabilidade cinge-se à fase de acompanhamento do contrato e de negociação do aditivo.

47.2. Por intermédio do Ofício Secex/RJ n. 1.294/2010 (às fls. 256 e 257 do volume principal, 1), suas razões de justificativas foram solicitadas quanto aos seguintes pontos:

- "formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato TRT-SAF 168/04, com acréscimo de R\$ 920.458,84 sobre o valor original, substituindo o objeto na licitação CO 2/04, em lugar de rescindir o contrato inicial e promover novo procedimento licitatório";

- "formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e TRT-SOF 336/07, com preços de, respectivamente, R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, por inexigibilidade, sem que restasse caracterizada a inviabilidade de competição";

- "formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do contrato TRT-SOF 336/07, por R\$ 2.197.684,63, para conclusão do novo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, de preço aditivado R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório desde antes da aditivação do primeiro contrato".

47.3. O Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva apresentou novos elementos de defesa após tomar ciência do posicionamento da unidade técnica. Neste posicionamento, a unidade técnica rejeitou suas justificativas para todos os tópicos da audiência. No seu entendimento, as suas razões de justificativas não foram apreciadas em todas as suas vertentes, causando-lhe prejuízo ao seu direito de ampla defesa.

48. Em especial, considera que suas razões de justificativa não foram devidamente apreciadas "no que se refere aos prejuízos institucionais graves que seriam causados pela rescisão do contrato de reengenharia do SAP e implantação do portal do TRT/RJ (processo administrativo TRT-SAF 168/04)" (fl. 696 do volume n. de ordem 3).

49. O Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva concluiu suas justificativas entendendo que não cometeu nenhuma irregularidade passível de aplicação de penalidades pelo TCU. Requereu, por consequência, "que a multa seja convertida em recomendação ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, para que observe as determinações constantes no acórdão a ser prolatado por essa Corte de Contas nos futuros procedimentos licitatórios e nos contratos que vierem a ser celebrados."

50. Analisar-se-á, abaixo, cada um dos tópicos da audiência proposta ao Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva.

Tópico da audiência: "formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato TRT-SAF 168/04, com acréscimo de R\$ 920.458,84 sobre o valor original, substituindo o objeto na licitação CO 02/04, em lugar de rescindir o contrato inicial e promover novo procedimento licitatório".

51. A instrução anterior rejeitou as justificativas apresentadas nos seguintes termos:

"Análise:

163. A alegação de desconhecimento do gestor a respeito dos problemas ocorridos não é aceitável, levando-se em conta que o novo sistema era, tomando as expressões usadas pelo diretor da Secretaria de Informática na época do início da gestão, o "carro-chefe" do órgão, estando o órgão engajado na reconstrução da "espinha dorsal" do TRT-RJ (fls. 385-386 do Volume 1).

164. O gestor reconhece que o gerenciamento do contrato estava pulverizado, mencionando que a comissão de apoio se reportava diretamente à Presidência, mas não retrata nenhuma ação tomada para eliminar essa distorção.

165. No restante da argumentação, utiliza essencialmente argumentos de natureza econômica, em detrimento do princípio da legalidade, amparado no relatório da Secretaria de Informática que, como já analisado anteriormente, considerou que o aditamento não alteraria profundamente o projeto básico, conforme a fl. 75 do Anexo 3, embora o texto do relatório sugerisse conclusão em sentido contrário.

166. Deve-se ressaltar que esse fato não afasta a responsabilidade do gestor, como observou o Ministro-Relator ao apreciar pedido de reexame de responsável, no [Acórdão nº 206/2007-Plenário](#) (grifos nossos):

"8. Quanto ao segundo argumento, que diz respeito ao fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos elaborados por engenheiros da área de engenharia portuária e por pareceres jurídicos elaborados pela procuradoria do órgão, cabendo a ele apenas agir como agente operador, cabe consignar que o argumento invocado não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a este cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

9. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Esta Corte evoluiu o seu posicionamento no sentido de que tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. Presentes tais condições, não há como responsabilizar os técnicos e os advogados, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer."

167. A irregularidade fundamental no caso é de ordem técnica, consistindo em contratação de objeto não lícito, uma vez que o projeto em execução não era mais uma atualização tecnológica.

168. Assim, considerando que as demais unidades mencionadas não adentraram no mérito da questão técnica, cabia ao gestor, diante do conhecimento dos fatos a respeito da total reformulação do objeto contratado, abster-se de violar a regra do processo licitatório nas contratações da administração pública.

169. Diante dos termos da manifestação da área técnica, bem como da conclusão do parecerista jurídico à fl. 235 do Anexo 11, ressaltando que não foram apreciadas questões dependentes de juízo discricionário, a cargo dos órgãos competentes, os elementos constantes das manifestações eram suficientes para que o gestor concluísse pela ilegalidade da aditativação, bem como pelo não cabimento da execução contratual nos termos em que estava sendo conduzida."

52. Observa-se, dos parágrafos acima transcritos, que a análise reconheceu todos os argumentos apresentados pelo gestor. A valoração, contudo, ficou distante daquela suposta pelo gestor. Nada obstante, nesta oportunidade de análise, alguns elementos serão apreciados novamente.

Parecer do Controle Interno

53. O Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva levantou o parecer do controle interno do TRT - 1ª Região, que, pelo item "6.1", última sentença, assim se manifestou: "Ou seja, as mudanças a serem feitas no Projeto Básico não serão substanciais a ponto de descaracterizarem totalmente o projeto inicial." Segundo a linha de argumentação desenvolvida nesse item, teriam sido mantidas as premissas básicas do projeto básico, pelo qual o novo sistema de acompanhamento de processos utilizaria os seguintes elementos estruturais:

- metodologia RUP para o seu desenvolvimento;
- linguagem UML para a modelagem do projeto;
- linguagem Java;
- banco de dados Oracle;
- construção do portal contratado.

54. Com base nesse apontamento, o Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva afirmou o seguinte: "Observa-se nesse parecer a inequívoca conclusão da Controladoria no sentido da possibilidade de alteração do contrato, asseverando claramente que as substituições propostas não alterariam significativamente o projeto básico." (Grifos presentes no original.)

55. Este argumento já fora levantado e reconhecido pela análise antecedente. Para demonstrar que assim ocorreu, reproduz-se, abaixo, o parágrafo 154 da instrução à fl. 634:

"154. Conforme o item 6.1 do parecer prévio ao aditamento contratual, o Controle Interno concluiu que "foram mantidas as premissas básicas do Projeto Básico, quer seja, o novo Sistema de Acompanhamento de Processos utilizará a metodologia RUP para seu desenvolvimento, linguagem UML para a modelagem do projeto, linguagem Java, banco de dados Oracle, além da construção do portal contratado" (fl. 406 do Volume 2)."

56. A análise antecedente rechaçou tal argumentação com o parágrafo seguinte:

"168. Assim, considerando que as demais unidades mencionadas não adentraram no mérito da questão técnica, cabia ao gestor, diante do conhecimento dos fatos a respeito da total reformulação do objeto contratado, abster-se de violar a regra do processo licitatório nas contratações da administração pública."

56.1. De fato, a análise do controle interno adentrou o mérito da questão técnica. No entanto, conforme expresso na instrução anterior, não o fez de forma profunda o bastante.

56.2. A responsabilização do Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva decorreu, sob essa ótica, da obrigação de conhecer que o objeto contratado inicialmente fora totalmente reformulado. Desse conhecimento decorreria o dever legal de se abster de violar "a regra do processo licitatório nas contratações da administração pública".

57. O cronograma de serviços da proposta vencedora previa os seguintes períodos de conclusão:

Tabela: Proposta vencedora do Consórcio Prosap

SERVIÇO Preço (R\$) Período previsto

1.1. Migração da Base de Dados 158.804,80 Jan/dez 2005

1.2. Portal 208.362,00 Jan/abr 2005

Novo SAP (atividades estimadas em pontos de função)

1.3. Novo SAP - Análise de requisitos 284.170,59 Jan/mar 2005

1.4. Novo SAP - Projeto 1.181.952,75 Jan/ago 2005

1.5. Novo SAP - Desenvolvimento 1.218.115,67 Mar/out 2005

1.6. Novo SAP - Implantação 47.932,50 Out/dez 2005

1.7. Novo SAP - Qualidade 29.205,00 Jan/mar 2005

Novo SAP (atividades estimadas em homem-hora)

1.8. Novo SAP - Criação do banco de dados 11.088,00 Mar/abr 2005

1.9. Novo SAP - Acompanhamento dos testes locais 50.688,00 Mai/Nov 2005

1.10. Novo SAP - Capacitação técnica 83.160,00 Mai/ago 2005

1.11. Garantia do produto 97.020,00 Dez/mar 2006

1.12. Gerenciamento do projeto 269.341,60 Jan/dez 2005

PRODUTO

2.1. Aquisição de 100 certificados A3 tipo e-CPF 20.900,00 --

2.2. Aquisição de 5 certificados A3 para servidores 1.045,00 --

2.3. Certificados digitais SSL1 para 2 servidores Web 6.270,00 --

2.4. Certificados digitais A1 para 2 servidores de banco de dados 6.270,00 --

2.5. 105 Leitoras de smart cards 17.556,00 --

TOTAL 3.691.881,91

Fonte: fls. 104-109 e 121 do Anexo 2

58. Conforme se observa da tabela, os valores da proposta vencedora guardam estreita consonância com as

estimativas do TRT-RJ para o projeto, à fl. 110 do Anexo 2. O total de R\$ 3.508.845,35 previa aumentos lineares de 4 a 6% sobre essa estimativa, exceto para a criação de banco de dados, que teve redução de preço de 22%, e para capacitação técnica, que teve acréscimo de 10%.

59. A proposta, assim como a estimativa, indica a concentração de esforços nas etapas de projeto e de desenvolvimento, que são desenvolvidas quando o software a ser construído já está perfeitamente definido, com 65% dos custos totais.

60. No mesmo sentido, o fluxo mensal de pagamentos previsto na proposta, à fl. 120 do Anexo 2, mostra que mais de 70% dos serviços já estariam concluídos no oitavo mês do contrato, agosto de 2005, conforme o gráfico a seguir. Tal previsão não se mostrou compatível com o fluxo de pagamentos à contratada, que teve a primeira ordem bancária emitida em 13/9/2005, no valor de R\$ 257.316,47, cerca de 7% do valor original do contrato.

[gráfico no original]

61. Toda essa discrepância não se deveu a simples atraso no início do projeto.

62. A migração de um sistema existente foi substituída pelo desenvolvimento integral de um novo sistema, obrigando a serviços não previstos no contrato original, como modelagem do negócio a partir das entrevistas com os usuários e como a análise de requisitos em sua íntegra, como reclama a contratada na fl. 4 do Anexo 10. Ao final o objeto alcançou um custo tão alto que não caberia no limite quantitativo legal para aditivação. Isto levou à contratação direta subsequente.

63. É de se notar que, mesmo com todas as mudanças, a identificação nominal dos módulos dos sistemas ainda guardam certa semelhança, como se pode comparar dos 24 módulos originais, às fls. 7-8 do Anexo 2, com a listagem dos módulos finais desenvolvidos na primeira etapa. Tal semelhança é esperada, uma vez ainda permanece, como produto final, um sistema de acompanhamento processual, assim como se pode encontrar semelhanças entre os sistemas CAPT, utilizado nos anos 90 para essa finalidade nesta Corte de Contas e que era executado em um sistema de grande porte, e o sistema e-TCU, implantado no ano de 2010.

64. Na análise da responsabilidade do Jorge Luiz Fernandes da Silva deve ponderar-se que tais elementos eram, no entanto, pertinentes a uma análise técnica que competia ao diretor da secretaria de informática. Então, sob esse ponto de vista, sua justificativa pode ser acatada.

Parecer Jurídico

65. O Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva também destacou o seguinte trecho, extraído do parecer jurídico prévio à assinatura do segundo termo aditivo ao contrato: "No caso em comento nos parece que foram atendidas as justificativas pela autoridade competente, através da qual foi solicitada a autorização para a celebração do termo aditivo, e onde foram declinados os motivos fáticos a ensejar a alteração pretendida e o seu quantitativo, conforme se depreende do parecer do Senhor Chefe da DSEN encaminhado à DGCA via Secretaria de Tecnologia de Informática - STI."

66. Para o justificante, naquela situação, o parecer da assessoria jurídica (fls. 1.676 a 1.686) tem caráter vinculante, "uma vez que atende à determinação legal". A instrução antecedente aludiu ao argumento, nos seguintes termos: "No mesmo sentido, a Assessoria Jurídica emitiu parecer, em caráter vinculante, aprovando a minuta com algumas recomendações, dispensando nova análise, sendo a decisão pela aditivação ratificada ainda pela Presidência (fl. 407 do Volume 2)".

67. O justificante reapresenta, assim, o argumento à análise.

68. A análise antecedente rechaçou a força eximente do parecer jurídico, invocando trecho do voto do [Acórdão n. 206/2007 - TCU - Plenário](#). Transcreve-se, abaixo, o parágrafo:

"O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Esta Corte evoluiu o seu posicionamento no sentido de que tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. Presentes tais condições, não há como responsabilizar os técnicos e os advogados, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer." [Os negritos foram lançados pela instrução antecedente.]

69. Seguindo-se o raciocínio do Relator do Acórdão 207/2006 - TCU - Plenário, por conseguinte, deve verificar-se se o parecer jurídico preencheu, no caso sob consideração, os seguintes requisitos: devida fundamentação, tese aceitável e alicerce em jurisprudência ou em doutrina.

70. Quanto ao requisito da devida fundamentação, o parecer o atendeu.

71. Descontinuidade do SUAP

72. Outro argumento levantado pelo Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva consiste em destacar a descontinuidade do projeto de implantação do sistema unificado de acompanhamento processual - Suap, pelo Tribunal Superior do Trabalho. Segundo fragmento extraído de notícia veiculada no sítio do TST em 15/6/2010, transcrito pelo justificante, o convênio firmado entre o TST e o Serpro para desenvolver o Suap teria sido rompido. A partir dessa ruptura, o TST e o CSJT teriam decidido redirecionar esforços "para adaptar sistemas já desenvolvidos por outros órgãos do Poder Judiciário".

72.1. A notícia realmente constava no sítio do TST, no link abaixo:

http://ext02.tst.jus.br/pls/no01/NO_NOTICIASNOVO.Exibe_Noticia?p_cod_noticia=10878&p_cod_area_noticia=ASCS&p_txt_pesquisa=SUAP, acessado no dia 19/9/2011.)

72.2. A propósito, registra, ainda, que, segundo outra notícia divulgada pela página do TST nos dias 15 e 17 de fevereiro de 2011, "o TRT/RJ foi o primeiro a dispor da validação do conjunto de dados do sistema e-gestão". O justificante transcreveu a íntegra da notícia, disponível mediante a digitação do link abaixo (acessado em 20/9/2011):

http://ext02.tst.jus.br/pls/no01/NO_NOTICIASNOVO.Exibe_Noticia?p_cod_noticia=11782&p_cod_area_noticia=ASCS&p_txt_pesquisa=e%2DGest%E3o

73. Com base nessa evidência, o Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva afirmou que, caso tivessem optado pela rescisão e por aguardarem a implantação do Suap, estariam trabalhando, "até os dias de hoje, com um sistema de acompanhamento de processos baseado em plataforma obsoleta e altamente dispendiosa" (fl. 700 do volume n. de ordem 3).

74. O justificante afirma que "a verdade é que o Sapweb é uma realidade, e que, após o período de execução do contrato, mesmo com todos os problemas que cercam o desenvolvimento de um sistema desse porte, está em plena produção, enquanto o CSJT não deu continuidade ao seu projeto de desenvolvimento de implantação de um sistema único para toda a Justiça do Trabalho do país (SUAP)".

75. O Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva logrou demonstrar que seu ato administrativo observou os cuidados necessários, nas circunstâncias. Com efeito, o ato anuiu com o posicionamento defendido pelo diretor de informática, pelo controle interno e pela assessoria jurídica. Logo, teve supedâneo nas principais estruturas do órgão. Foi, portanto, suficientemente motivado.

76. Por essas razões, acatam-se as razões de justificativa do Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva quanto ao tópico.

2º e 3º Tópicos da Audiência: "formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e TRT-SOF 336/07, com preços de, respectivamente, R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, por inexigibilidade, sem que restasse caracterizada a inviabilidade de competição" e "formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do contrato TRT-SOF 336/07, por R\$ 2.197.684,63, para conclusão do novo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, de preço aditivado R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório desde antes da aditivação do primeiro contrato".

77. Conforme registrou o item 171 da análise precedente, o gestor apresentou as mesmas razões de justificativa para ambos os itens da audiência (fl. 434 do Volume 2). A manifestação foi assim sumariada:

"172. Quanto ao contrato de treinamento TRT-SOF 308/07, está fundamentado no art. 25, II da Lei nº 8.666/93, entendendo Antonio Carlos Cintra do Amaral que o "êxito do treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes", que "são incomparáveis, singulares", tornando inviável a competição (fls. 420-421 do Volume 2).

173. A tese já foi acolhida por este Tribunal, no Acórdão 439/1998-Plenário, bem como pela Orientação Normativa nº 18, de 1º/4/2009, da Advocacia Geral da União, considerando o objeto singular por ser treinamento diferenciado em sistema complexo, além de fornecer mentoria local à sua utilização nas localidades, para viabilizar o suporte pós-implantação, que não poderia ser oferecido por qualquer empresa (fls. 421-422 do Volume 2).

174. Conforme o projeto básico, somente a empresa Avanti Prima seria detentora da complexa tecnologia, desenvolvida especificamente para o TRT-RJ ao longo de quase 3 anos, conhecendo a atividade jurisdicional, a

documentação do projeto e o funcionamento do sistema, sendo notório especialista na avaliação do gestor, em consonância com a [Decisão 565/95-Plenário](#) e o [Acórdão 223/2005-Plenário](#) (fls. 422-423 do Volume 2).

A justificativa de preço foi transcrita do parecer da Assessoria Jurídica, considerando que foi estabelecido em termos de pontos de função, critério bem aceito pelo TCU, conforme os acórdãos do Plenário 304/2006, 1.782/2007 e 2.024/2007, sendo o valor unitário de R\$ 894,06 inferior ao estimado pelo BNDES na Concorrência 01/2007 (fls. 432- 433 do Volume 2).

175. Houve também manifestações favoráveis da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria Jurídica da Presidência, além da ratificação pela Presidência do TRT-RJ, esta considerada dispensada de responsabilização, conforme manifestação do Diretor da Secex-RJ à fl. 210, item 4 dos autos (fls. 425-426 do Volume 2).

176. Sobre o contrato de manutenção TRT-SOF 336/07, está fundamentado no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, exigindo o art. 26 dessa Lei os seguintes elementos: justificativa da contratação, razões de escolha do fornecedor e justificativa de preço (fl. 427 do Volume 2).

177. Como justificativa da contratação e razões da escolha do fornecedor, enumera o que foi apresentado pela Secretaria de Tecnologia da Informação no processo, incluindo a dificuldade de diagnóstico de problemas envolvendo erros de migração de dados com sinais semelhantes a erros de construção do código fonte; a não concretização das premissas estabelecidas pela comissão de usuários para a especificação do sistema; a urgência da incorporação de novos requisitos funcionais, para reduzir o impacto do novo sistema nas unidades judiciárias; as mudanças de requisitos em decorrência de leis, instruções normativas e portarias; a incorporação de diretrizes tecnológicas nacionais; a manutenção da garantia do produto, a expirar em agosto de 2008 (fls. 428-430 do Volume 2).

178. A justificativa de preço foi transcrita do parecer da Assessoria Jurídica, considerando que foi estabelecido em termos de pontos de função, critério bem aceito pelo TCU, conforme os acórdãos do Plenário 304/2006, 1.782/2007 e 2.024/2007, sendo o valor unitário de R\$ 894,06 inferior ao estimado pelo BNDES na Concorrência 01/2007 (fls. 432- 433 do Volume 2).

179. O procedimento administrativo teve parecer prévio da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria Jurídica, que aprovou as minutas do edital e do contrato, além de ratificado pela então Presidente do órgão, entendendo o Diretor da Secex-RJ pela dispensa de sua responsabilização (fl. 433 do Volume 2)."

78. Em sucinta análise, as justificativas foram rechaçadas porque "não foram apresentados argumentos relevantes que distingam o mérito da audiência do gestor em relação à do ex-diretor da Secretaria de Informática, ressaltando-se que, tendo tomado posse em março de 2005 e ciente dos problemas enfrentados pelo contrato, caberia ao DGCA, na qualidade de ordenador de despesas, zelar para que não se tivesse concretizado o quadro de dependência tecnológica que as contratações diretas evidenciam."

79. Em conclusão considerou caber aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II, do Regimento Interno, pela contratação, em 28/12/2007, do consórcio responsável pela execução do contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, aos preços de R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, respectivamente, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição. Considerou, outrossim, caber também aplicação de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, II do Regimento Interno, por irregularidade praticada como responsável pela área técnica, em infração ao disposto nos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93, pela celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório.

80. Em sede de novos argumentos, o Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva acrescentou o seguinte trecho:

"Quanto às irregularidades apontadas pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, reitero as minhas razões de justificativas apresentadas, e repiso que igual questionamento já foi apresentado à ex-Presidente Doris Castro Neves, autoridade máxima responsável pela ratificação dessa contratação, cuja defesa encontra-se acostada ao processo nº [004.337/2007-2](#), entendendo o Diretor da SECEX-RJ, Sr. Carlos Borges Teixeira, item 4, folha 210 [do volume principal], que:"

"(...) possa ser dispensada sua responsabilização, tendo em vista que, no decorrer de sua gestão, 29/03/07 a 22/03/09, qualquer decisão no sentido de paralisar, efetuar novas contratações ou, ainda, redirecionar o processo em curso, iniciado em 2004, poderiam, por certo, ocasionar maiores prejuízos aos já evidenciados ao longo do processo de implantação do sistema de acompanhamento processual no órgão, inclusive com relação à contratação, por licitação, em detrimento da praticada inexigibilidade, em 28/12/07, para a manutenção do

sistema Sapweb e treinamento de novos usuários, diante da incerteza, no momento decisório, quanto à viabilidade de nova empresa se inteirar de todo procedimento e dar continuidade sem novos danos ao processo, sejam econômico-financeiros, sejam temporais, vis-à-vis a necessidade premente de desligamento do mainframe Unisys, há tempos determinada por este Tribunal."

81. Procede a alegação de que o posicionamento da unidade técnica eximiu a ex-Presidente Doris Castro Neves da responsabilidade pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07. Em consequência, com vistas à isonomia de tratamento entre os gestores, considera-se que a responsabilidade do Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva deva ser relevada, quanto ao tópico.

82. Finalmente, quanto à responsabilidade pela celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, considera-se que caberia novo procedimento licitatório. O enquadramento na hipótese de inexigibilidade, embora escudado em juízo de conveniência e de oportunidade administrativos, não poderia ter prevalecido ante a magnitude do contrato a ser celebrado. Por essa razão, rejeita-se a justificativa do ex-gestor quanto ao tópico.

Conclusão

83. Em conclusão, entende-se que o objeto do contrato inicial foi expandido para incluir serviços de consultoria que não estavam previstos. Com efeito, toda uma etapa de entrevistas com os usuários foi acrescentada, com o objetivo de se adequar as funções do novo sistema de acompanhamento e de consulta processual às necessidades de todos os usuários. Além dessa etapa, o processo de análise de requisitos, inicialmente circunscrito a pequena parcela do sistema, foi redimensionado, de maneira a encompassar quase todo o sistema. Desse modo, embora, em grandes categorias estruturais não tenha havido desvirtuamento do objeto, houve significativo aumento das horas de serviços prestados e das consequentes despesas contratuais.

84. Em síntese, de modo esquemático, as condutas dos Srs. Charles Hirakawa de Miranda e Jorge Luiz Fernandes da Silva podem ser compreendidas como duas instâncias decisórias concatenadas e consecutivas. Ao primeiro competia a responsabilidade pela solução técnica a ser dada ao sistema de acompanhamento processual. Ao segundo, a responsabilidade por celebrar os atos preconizados na solução de modo consentâneo com os princípios regentes da administração pública. Em especial, com o princípio da legalidade.

85. Quanto ao mérito jurídico, os argumentos da advocacia do Sr. Charles Hirakawa de Miranda, no sentido de que sua responsabilidade deve ser menor do que a responsabilidade daqueles que participaram da contratação original, procedem. Outro argumento procede, parcialmente, quando ressalta que o justificante não assinou o termo aditivo. Conquanto não tenha assinado, sua atuação conduziu à assinatura, pelo seu superior imediato. Logo, a dosimetria da pena de multa deve respeitar esse fato.

86. Nesse sentido, a culpabilidade do justificante, como uma medida da culpa administrativa, deve ser ponderada, proporcionalmente à participação que teve, na etapa de aditivação do contrato. O Sr. Charles Hirakawa de Miranda não deve ser considerado responsável por problemas advindos das falhas de planejamento ou das falhas na definição do objeto. Mas deve ser responsabilizado pelas soluções técnicas com as quais anuiu na fase de correção das irregularidades verificadas no contrato original. A dosimetria da pena administrativa deve levar em consideração tais aspectos.

87. A análise da culpabilidade do Sr. Charles Hirakawa de Miranda, sob o prisma de uma avaliação da medida da culpa administrativa com que concorreu para novas irregularidades, revela que o seu ato (de produzir o parecer) constituiu um elo fundamental na cadeia de causalidade para a produção do resultado. Com efeito, na qualidade de especialista em tecnologia de informática do TRT - 1ª Região, tinha o dever legal de discernir entre uma solução tecnológica que representava uma adaptação necessária a um objeto previamente contratado e uma segunda solução, a qual representava a contratação de um objeto quantitativa e qualitativamente diferente da primeira solução. Do parecerista, então diretor de informática do órgão, não se esperava tão-somente uma apreciação com base numa perspectiva de economicidade ou de tempo.

88. Finalmente, ressalta-se que o propósito desta instrução restringiu-se apenas à análise dos elementos adicionais de defesa, apresentados pelos Srs. Charles Hirakawa de Miranda e Jorge Luiz Fernandes da Silva. A análise dos argumentos adicionais de defesa apresentados não representou mudança sobre as responsabilidades dos demais implicados nas irregularidades. Por conseguinte, todas as demais posições da unidade técnica, relativamente aos demais responsáveis, foram mantidas.

Proposta de Encaminhamento

89. Ante o exposto, submete-se ao Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Secex/RJ, Sr. Carlos Borges Teixeira, o

seguinte conjunto de proposições:

a) no que concerne a Charles Hirakawa de Miranda, diretor da Secretaria de Informática entre 31/5/2005 e 23/5/2008, após a análise tanto das respostas às audiências, às fls. 246/247 do Volume 1, como dos esclarecimentos adicionais, às fls. 724 a 733 do volume nº de ordem 3, rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno, as razões de justificativa apresentadas, referentes às seguintes irregularidades:

i. parecer de 23/12/2005, favorável à primeira aditivação do contrato TRT-SAF 168/04, em R\$ 920.458,84, quando o objeto resultante divergia em quantidade e qualidade do previsto no projeto básico, devendo ensejar a realização de novo procedimento licitatório (praticadas pelo referido senhor como responsável da área técnica, com infração ao dever legal de, na condição de responsável pela informática do órgão, elaborar parecer detalhado sobre o objeto da solução técnica contida no aditivo);

ii. atrasos na conclusão do novo objeto pactuado no âmbito do processo TRT-SAF 168/04, obrigando à celebração de termos aditivos de prorrogação, em 29/12/2006, 28/2/2007 e 28/4/2007;

iii. contratação, em 28/12/2007, do consórcio responsável pela execução do contrato TRT-SAF 168/04, para realizar atividades de treinamento e conclusão do desenvolvimento do novo sistema, por meio dos contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, aos preços de R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, respectivamente, sem que restasse demonstrada a inviabilidade de competição;

iv. celebração de novo contrato, TRT-SOF 336/07, no valor de R\$ 2.197.684,63, para dar continuidade ao mesmo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, que já alcançava o valor de R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório.

2) no que concerne a Jorge Luiz Fernandes da Silva, Diretor-Geral de Coordenação Administrativa entre 1º/4/2005 e 31/3/2009, após a resposta às audiências às fls. fls. 256/257 do Volume 1, bem como após os esclarecimentos adicionais, às fls. 696 a 706 do volume nº de ordem 3, referente a irregularidades praticadas como ordenador de despesas, com infração dos arts. 2º e 25 da Lei nº 8.666/93:

i. acatar, as razões de justificativa apresentadas quanto às seguintes irregularidades:

a. formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato TRT-SAF 168/04, com acréscimo de R\$ 920.458,84 sobre o valor original, substituindo o objeto na licitação CO 02/04, em lugar de rescindir o contrato inicial e promover novo procedimento licitatório;

b. formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração dos contratos TRT-SOF 308/07 e TRT-SOF 336/07, com preços de, respectivamente, R\$ 331.474,46 e R\$ 2.197.684,63, por inexigibilidade, sem que restasse caracterizada a inviabilidade de competição;

ii. rejeitar, com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno, as justificativas concernente à formalização de instrumento contratual em infração ao disposto nos arts. 2º e 25, caput, da Lei nº 8.666/93, pela celebração do contrato TRT-SOF 336/07, por R\$ 2.197.684,63, para conclusão do novo objeto do contrato TRT-SAF 168/04, de preço aditivado R\$ 4.612.340,75, quando caberia novo procedimento licitatório desde antes da aditivação do primeiro contrato.

3) aplicar aos responsáveis Ana Luiza Bordallo da Costa, Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, Célia Regina Amaya Utiyama, Charles Hirakawa de Miranda, Jorge Luiz Fernandes da Silva, Ivan Dias Rodrigues Alves, Jarbas Lopes Neto, Marcelo Luiz Alves Dias, com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno, observadas as suas respectivas participações, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, consoante o art. 216 do Regimento Interno;

4) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas referidas no item anterior, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

5) levantar o sobrestamento dos processos de contas anuais do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, relativos aos exercícios de 2004 (TC [011.887/2005-5](#)), de 2005 (TC [014.968/2006-7](#)), de 2006 (TC [018.376/2007-2](#)) e de 2007 (TC [012.609/2008-7](#)), com fulcro no artigo 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e do § 3º do artigo 39 da [Resolução TCU nº 191/2006](#), tendo em vista, inclusive, o julgamento do processo TC [002.703/2006-9](#) pelo [Acórdão 2370/2011 - TCU - Plenário](#), processo este que também sobrestava as contas do TRT -

1ª Região dos exercícios de 2004 a 2006."

15. O diretor da 2ª DT e o titular da Secex/RJ manifestaram anuência ao encaminhamento proposto pelo auditor (fls. 757/758).

16. Por fim, estando os autos neste Gabinete, foi apresentada a documentação de fls. 759/764 a título de memorial, por meio da qual o Sr. Charles Hirakawa de Miranda oferece esclarecimentos acerca da derradeira proposta de mérito da unidade técnica.

É o Relatório

Voto :

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, registro que a presente Representação, autuada a partir de Reclamação apresentada à Ouvidoria deste Tribunal, merece ser conhecida por esta Casa, porquanto encontra amparo nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

2. Como visto, a Representação versa sobre indícios de irregularidades na execução do Contrato TRT-SAF nº 168/2004, celebrado entre o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ) e o Consórcio Prosap (formado pelas empresas Avanti Prima, Certisign, Cingo), com vistas ao desenvolvimento do sistema de acompanhamento processual em plataforma web, inicialmente denominado Novo-SAP, posteriormente renomeado para Sapweb.

3. Examinando a documentação constante dos autos, verifica-se, de início, que:

3.1. o projeto básico que deu origem à aludida contratação previa apenas a migração da plataforma antiga, da Unisys, para uma mais moderna, aberta, da Oracle;

3.2. foram promovidas diversas alterações informais no objeto dessa contratação, as quais modificaram o seu escopo de forma significativa e acarretaram a completa redefinição da solução que constava do projeto básico;

3.3. essa renegociação foi formalizada um ano após a celebração do contrato, por meio de termo aditivo assinado em 23/12/2005; no entanto tratava-se, em verdade, da contratação de um novo sistema de acompanhamento processual, e não de simples alterações ao que estava esboçado no projeto básico; e

3.4. o Contrato TRT-SAF nº 168/2004 foi celebrado no valor de R\$ 3.691.881,91, porém, após aditivação, esse valor subiu para R\$ 4.612.340,75;

3.5. o citado contrato correspondeu à primeira etapa do desenvolvimento do sistema, sendo que, após o seu encerramento e com vistas a dar sequência à implantação do Sapweb, o TRT-1ª Região celebrou contrato diretamente com a Avanti Prima, por inexigibilidade de licitação (Contrato TRT-SOF 336/07).

4. Viu-se, portanto, que a mais grave irregularidade contida nestes autos - e que deveria ensejar a audiência dos responsáveis - seria a não adoção de providências por parte dos gestores do TRT-RJ com vistas à rescisão do contrato celebrado com o Consórcio Prosap, tão logo se identificou que as soluções inicialmente previstas não atenderiam aos propósitos do órgão, e, ainda, a não adoção de providências com vistas à elaboração de novo projeto básico e à realização de novo procedimento licitatório.

5. Diante disso, após a primeira manifestação de mérito da Secex/RJ, determinei o retorno dos autos à unidade para que, após a devida identificação dos responsáveis aos quais caberia a adoção das referidas providências - aí se incluindo os gestores das áreas técnicas do TRT/1ª Região - realizasse as respectivas audiências sobre tais irregularidades.

6. A partir da análise das razões de justificativa e da documentação anexadas aos autos, inclusive dos elementos adicionais de defesa acostados por alguns responsáveis, foi possível corroborar os indícios de que, após a celebração do Contrato TRT-SAF nº 168/2004, em 31/12/2004, houve a renegociação de seus termos, de modo a abarcar a alteração de seu escopo, com a completa redefinição da solução que constava do projeto básico.

7. Logo, posso dizer que, na linha da jurisprudência deste Tribunal, a elaboração de projeto básico deficiente e a celebração de aditamentos que impliquem radical modificação do objeto contratado configuram grave infração a comandos contidos na Lei nº 8.666, 1993, e justificariam a apenação dos respectivos responsáveis, inclusive dos técnicos cuja atuação (por ação comissiva ou omissivo-comissiva) tenha contribuído para a consumação dessas irregularidades.

8. De qualquer modo, observo que o caso concreto guarda excepcionalidades tendentes a abrandar, no caso concreto, o rigor legal.

9. É que, embora se possa dizer que a contratação em tela tenha sido conduzida de forma errônea desde a sua concepção, há evidências nos autos de que as alterações do projeto básico surgiram em vista de novas necessidades demandadas pela alta administração do órgão e, ainda, de que grande parte dos agentes que conduziram o processo não detinha a devida expertise, à época, sem prejuízo de destacar que, no presente caso concreto, a unidade técnica não detectou indícios de dano ao erário, nem vislumbrou má-fé por parte dos gestores do TRT-1ª Região.

10. E aí, nesse sentido, destaco algumas das considerações tecidas pelo Diretor da Secex/RJ no parecer de fls. 690/692, quando aduziu:

"(...) É de se perceber que o processo de contratação do projeto de reengenharia do sistema de acompanhamento processual do TRT - 1ª Região fora conduzido de forma errônea desde a sua concepção original, diga-se, elaboração do projeto básico.

08. Prova disso é que, inicialmente, buscou-se na proposta de reengenharia do sistema uma formatação simplória, talvez mais preocupada em dar cumprimento a uma determinação do TCU ([Acórdão 740/2004 - Plenário](#), item 9.3.23), que apontara a necessidade de se modernizar o sistema de acompanhamento processual, a, de fato, propiciar à sociedade uma melhora efetiva na prestação jurisdicional dos processos trabalhistas, em sua gestão tecnológica, reconhecidamente com necessidades de aperfeiçoamento à época, conforme consta nos autos, verdadeira intenção do decum.

09. Os elementos constantes nos autos sinalizam para a ausência da devida expertise de grande parte dos agentes que conduziram o processo, particularmente quando da elaboração do projeto básico, que aliado à falta de informações, à época, das reais necessidades dos usuários, digam-se, desembargadores, juizes, técnicos, advogados e outros, impediram a caracterização de um produto desejado. Prova disso é que, passados alguns meses da execução contratual, decidiu-se por reformular/ampliar todo o processo, tendo na oportunidade sido realizadas reuniões com usuários do sistema, além da contratação de consultoria junto ao SERPRO, dentre outras medidas, todas no decurso da vigência do contrato firmado com o consórcio Prosap.

10. Esses desdobramentos, que alcançaram os exercícios de 2004 a 2008, acabaram por resultar em incertezas quanto à tomada de decisão das sucessivas administrações do TRT - 1ª Região. Se por um lado decidissem, tão logo identificada a deficiência no projeto básico, já durante a execução contratual, pela rescisão do contrato e condução de novo certame licitatório, escoimadas as impropriedades verificadas, poderiam os responsáveis pela conduta ser responsabilizados pelos pagamentos efetuados sem a entrega de qualquer produto, fruto da inadequação do projeto básico, em que pese hoje, diante de toda documentação comprobatória, restar claro que seria a decisão mais acertada, do ponto de vista legal, tão logo identificados os problemas.

11. Por outro lado, a busca da correção de rumo durante a execução contratual, com a redefinição do objeto sendo operacionalizada via aditivo ao contrato original, diga-se, contrariando a Lei de Licitações em diversos aspectos, a exemplo da fuga ao objeto licitado e a superação, em muito, do limite para aditar o contrato, evidenciou, conforme documentação acostada aos autos, uma tentativa da Administração do TRT - 1ª Região em, num prazo mais exíguo e aproveitando-se do conhecimento já adquirido pela contratada, disponibilizar um sistema que viesse a ser efetivo. Via de consequência, no caso concreto, também permitiria uma economia aos cofres públicos decorrente da liberação, num prazo menor, do pagamento relacionado à desativação do mainframe até então existente, o que deve ser considerado quando da análise da conduta dos responsáveis.

12. Outros aspectos a serem sopesados dizem respeito à ausência nos autos de quaisquer indícios de má-fé na conduta de todos os responsáveis pela má condução do processo de reengenharia do sistema, bem como a inexistência de indícios de dano ao erário diante dos ajustes financeiros realizados junto ao consórcio vencedor da licitação, ou seja, não há como assegurar que uma possível rescisão contratual, na época oportuna, e a consequente realização de novo certame licitatório assegurariam vantagem econômica ao novo contratado, diante do conhecimento do sistema que o consórcio vencedor já detinha, não obstante o descumprimento de determinados aspectos normativos já referenciados."

11. É importante lembrar que, no ano de 2004, a sistemática de governança e gestão de tecnologia da informação ainda não estava bem delineada na administração pública federal, de modo que, em geral, as falhas na definição de projetos básicos ocorriam não pela má-fé ou pela desídia dos administradores, mas muito mais pela falta de expertise dos agentes envolvidos em sua elaboração.

12. Daí, então, nesse contexto, mostra-se pertinente a proposta dos dirigentes da Secex/RJ no sentido de que não se devem apenar os técnicos responsáveis pela elaboração do projeto básico.

13. Por outro lado, quanto à responsabilização dos demais gestores identificados nos autos, peço licença para divergir, no geral, do encaminhamento apresentado pela unidade técnica, pois, como disse, o caso concreto guarda excepcionalidades que não podem ser desprezadas.
14. Em primeiro plano, como bem disse o diretor da Secex/RJ, é de se reconhecer que a busca da correção de rumo durante a execução contratual evidenciou a tentativa da administração do TRT-1ª Região no sentido de, num prazo mais exíguo e aproveitando-se do conhecimento já adquirido pela contratada, disponibilizar um sistema que viesse a ser efetivo.
15. Demais disso, não se pode deixar de considerar que a falta de conhecimento adequado, à época, sobre todos os elementos técnicos envolvidos na definição do sistema e a consequente decisão pela redefinição de seu escopo resultaram em incertezas sobre a adequada tomada de decisão pelas sucessivas administrações.
16. E por aí se vê que essas circunstâncias terminaram mesmo por impingir certa impossibilidade de os gestores se autodeterminarem por ocasião da prática dos atos ora impugnados, de modo que, no presente caso concreto, há elementos nos autos que apontam para um razoável grau de inimputabilidade dos agentes públicos tendente a afastar a aplicação das penas propostas.
17. Com efeito, de forma pontual, poder-se-ia cogitar que seria da responsabilidade dos gestores que estiveram à frente da área de informática no início do ano de 2005 (Srs. Jarbas Lopes Neto e Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho) alertar a alta administração quanto à divergência entre o objeto previsto no contrato e as atividades que até então vinham sendo desenvolvidas pela contratada.
18. Observa-se, porém, que o Sr. Jarbas Lopes Neto ponderou que, "em 16/2/2005, foi criada a Comissão de Apoio ao Desenvolvimento do Novo-SAP, presidida por uma autoridade superior, o Desembargador Flávio Ernesto Rodrigues Silva, pelo Ato da Presidência nº 180/2005" e que, diante disso, "havia (...) dificuldade de mensurar os possíveis atrasos decorrentes das demandas oriundas das reuniões com os usuários", pelo que considerou "dispensável comunicar ao DGCA, superior hierárquico direto, sobre a divergência do objeto contratual, pois uma "autoridade maior" participava efetivamente das atividades do projeto, embora as informações fossem repassadas nas reuniões semanais ao DGCA."
19. Já segundo o Sr. Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, "quando ingressou no TRT-RJ, há muito não se tratava mais apenas de um projeto de migração do sistema "carro-chefe" do órgão, cuja abrangência já havia sido redefinida e ampliada, estando toda a organização plenamente a par dos acontecimentos, desde o Presidente até todas as varas e departamentos, engajados no acompanhamento das fases de "reconstrução" do novo sistema, que seria a "espinha dorsal" do TRT-RJ".
20. Desse modo, no contexto em que se deram as alterações do escopo do contrato, mostra-se razoável acatar em caráter excepcional as razões de justificativa apresentadas pelos aludidos gestores, até mesmo porque - é importante que se destaque - eles estiveram por períodos muito curtos à frente da área de informática: o primeiro deles permaneceu no cargo entre 7/1/2005 a 28/3/2005 e o segundo, entre 29/3/2005 e 30/5/2005.
21. E, quanto aos Srs. Charles Hirakawa de Miranda (titular da Secretaria de Informática entre 31/5/2005 e 23/5/2008) e Jorge Luiz Fernandes da Silva (diretor-geral de Coordenação Administrativa entre 1º/4/2005 e 31/3/2009), deve-se considerar que os elementos contidos nos autos não indicam que, no momento em que esses gestores assumiram os respectivos cargos, a rescisão do Contrato TRT-SAF 168/2004 se mostrava recomendável ou mesmo viável nem que essa possível rescisão resultaria em economia aos cofres públicos, sem prejuízo de destacar ainda que também não há indícios de que outra empresa pudesse assumir o desenvolvimento do sistema a contento ou a preços mais vantajosos.
22. Pelo contrário, as circunstâncias narradas nos autos denotam que a rescisão do aludido instrumento foi ficando cada vez mais difícil (pois onerosa) para as gestões subsequentes e, mais ainda, que o TRT-1ª Região, ao dar continuidade ao ajuste, terminou se aproveitando do conhecimento adquirido pelo consórcio contratado.
23. Também não se pode perder de vista que a possível rescisão em questão não só retardaria a implantação do sistema, mas também demandaria a prorrogação do contrato então vigente com a Unisys, que se destinava à "locação e manutenção corretiva de hardware e software mainframe", e cujo custo mensal era de R\$ 210.893,00.
24. E, a par de tudo isso, deve-se observar que, em rigor, o aditamento do Contrato TRT-SAF nº 168/2004 não superou o limite de 25% estabelecido na legislação pertinente e, mais ainda, deve-se reconhecer que há evidências de que os recursos não foram mal aplicados, vez que a Secex/RJ não detectou dano ao erário.
25. Desse modo, sou pelo acolhimento das razões de justificativa aduzidas pelos Srs. Charles Hirakawa de Miranda

e Jorge Luiz Fernandes da Silva.

26. Quanto à autorização não fundamentada para a subcontratação de empresas no âmbito do Contrato TRT-SAF 168/2004, igualmente pugno pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência.

27. Em primeiro lugar, observo que o edital e o contrato autorizavam a subcontratação, embora não definissem os limites para tal.

28. Em segundo lugar, noto que, embora a ausência dos referidos limites tenha ensejado a audiência do Sr. José Marcio da Silva Almeida (Diretor-Geral de Coordenação Administrativa), a própria unidade técnica propôs o afastamento da multa para esse responsável, nos termos do item 317 da instrução de fls. 634/689, reproduzida no Relatório que antecede esta Proposta de Deliberação.

29. Desse modo, pelos mesmos motivos que permitem o acolhimento das justificativas do Sr. José Marcio da Silva Almeida e considerando, ainda, a circunstância atenuante considerada anteriormente no sentido de que não foi apurado dano ao erário na execução do ajuste, deixo de pugnar pela aplicação da penalidade sugerida ao Sr. Marcelo Luiz Alves Dias e às Sras. Ana Luiza Bordallo da Costa e Célia Regina Amaya Utiyama, destacando que o envio de determinações corretivas ao órgão configura medida que se mostra mais adequada e razoável.

30. Já particularmente quanto aos atrasos ocorridos na finalização do sistema - que obrigaram a celebração de termos aditivos em 29/12/2006, 28/2/2007 e 28/4/2007 - vejo que se trata de irregularidade que não merece, por si só, ser atribuída ao Sr. Charles Hirakawa de Miranda (titular da Secretaria de Informática entre 31/5/2005 e 23/5/2008) ou, ainda, ao Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves (Presidente do TRT-RJ no período de 28/3/2005 a 28/3/2007), como proposto pela unidade técnica. Isso porque, nesses casos, não foram devidamente identificados, nas audiências, os atos (omissivo-comissivos ou comissivos) supostamente praticados pelos responsáveis e que teriam dado origem aos atrasos.

31. E aí, nesse ponto, importante consignar a evidente percepção de que ainda haveria audiências a serem refeitas para o devido saneamento deste processo. Todavia, diante da existência de elementos que apontam para a ausência de má-fé e para a não ocorrência de débito e, principalmente, em razão da avançada fase processual em que se encontram estes autos, que tramita no TCU desde 2007, o seu retorno à unidade de origem não se mostra adequado, já que se apresenta como medida contrária aos princípios da celeridade e da efetividade processuais.

32. Ainda com relação aos atrasos, não é demais observar que não há evidências de que tenham decorrido de dolo ou de culpa do consórcio contratado, não merecendo, pois, se falar em responsabilização do contratado baseada em mera cogitação desacompanhada de evidências.

33. E, assim, pode-se concluir que o retardamento na finalização do novo sistema é especialmente atribuível às deficiências técnicas existentes à época na administração do TRT-1ª Região, as quais culminaram na incompleta especificação do objeto e, por conseguinte, na sequência de desacertos sobre a execução do ajuste, de modo que pugno por que os alertas sugeridos pela unidade técnica sejam enviados como determinações corretivas ao TRT, com vistas a evitar a recorrência de falhas dessa natureza.

34. Finalmente, registro que deve ser levantado o sobrestamento dos processos de contas anuais do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região relativas aos exercícios de 2004 a 2007, haja vista a apreciação deste processo de representação e também do TC [002.703/2006-9](#).

35. A propósito, o referido TC [002.703/2006-9](#), que tratou de auditoria realizada no TRT-1ª Região com o objetivo de verificar a conformidade de obras e atos administrativos no período de 2002 a 2006, foi apreciado pelo [Acórdão 2370/2011 - Plenário](#), por meio do qual este Tribunal decidiu pelo arquivamento dos autos, com a expedição de determinações à Sefip e à 3ª Secex, para a adoção de providências de sua alçada, não tendo sido aplicadas penalidades a gestores do TRT.

Por todo o exposto, manifesto-me por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2012.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Acordao :

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada a partir de Reclamação apresentada à Ouvidoria deste Tribunal, versando sobre supostas irregularidades na execução do Contrato TRT-SAF nº 168/2004, celebrado entre o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ) e o Consórcio Prosap, para desenvolvimento do sistema de acompanhamento processual em plataforma web, inicialmente denominado Novo-SAP, posteriormente renomeado para Sapweb.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Doris Luise de Castro Neves, Fátima Regina Azevedo Quagliato, Ivan Dias Rodrigues Alves, José Márcio da Silva Almeida, Nelson Tomaz Braga, Paulo Cesar Castro Magalhães Martinez, Rotterdam Holanda Cavalcante Júnior, Tony Takimoto, Valéria Correia Gabriel Ramos, Jarbas Lopes Neto, Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho, Charles Hirakawa de Miranda, Jorge Luiz Fernandes da Silva, Ana Luiza Bordallo da Costa, Célia Regina Amaya Utiyama e Sr. Marcelo Luiz Alves Dias;

9.3. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que:

9.3.1. em vista das falhas verificadas nestes autos, relacionadas ao Contrato TRT-SAF 168/04 e, ainda, aos Contratos TRT-SOF 308/07 e 336/07, abstenha-se de:

9.3.1.1. atentar contra a regra constitucional e legal da licitação, o que configura afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei nº 8.666, de 1993;

9.3.1.2. especificar de forma imprecisa o objeto a ser adquirido, bem como elaborar o projeto básico de forma vaga e ambígua, o que configura afronta aos arts. 6º, IX, e 55, I, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.3.1.3. estimar prazo de execução incompatível com a complexidade do objeto, ante o disposto no art. 40, II, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.3.1.4. promover a completa redefinição do objeto durante a fase de execução do ajuste e deixar de capacitar, de forma adequada, os encarregados da fiscalização dos instrumentos contratuais, em afronta aos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666, de 1993;

9.3.1.5. efetuar pagamentos a entidade diferente daquela constante do contrato, vez que essa situação pode caracterizar subcontratação total e constituir motivo para rescisão unilateral do instrumento pela administração, no caso de a minuta do contrato ou a avença original não preverem tal possibilidade, conforme reza o art. 78, inciso VI, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.3.1.6. deixar de exigir a inscrição prévia no CNPJ na celebração de contratos com consórcios, em contrariedade à Instrução Normativa nº 200, de 2002, da Secretaria da Receita Federal;

9.3.1.7. atentar contra os prazos estabelecidos no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, e nas cláusulas contratuais, para o recebimento provisório e o recebimento definitivo do objeto contratado;

9.3.1.8. atentar contra os requisitos formais dos contratos, como, por exemplo, a necessidade de numeração sequencial das cláusulas e dos respectivos parágrafos;

9.3.1.9. atentar contra as cláusulas contratuais e editalícias referentes a pagamentos, com a liquidação de despesas correspondentes à íntegra do contrato, devendo haver cláusula expressa prevendo o pagamento pelo número de unidades entregues;

9.3.1.10. efetuar a liquidação de despesas em contratos celebrados com pagamento baseado na contagem de pontos de função, sem observância da distinção entre as estimativas e a contagem detalhada;

9.3.1.11. deixar de apresentar estimativas de preços confiáveis e detalhadas na licitação, incluindo composições analíticas de preços, de encargos sociais e de BDI, o que configura afronta ao art. 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666, de 1993; e

9.3.1.12. deixar de fixar os percentuais máximos para subcontratação, nos termos do Acórdão 1.748/2004-Plenário;

9.3.2. informe em capítulo específico, no próximo relatório de gestão, sobre:

9.3.2.1. o desempenho do sistema Sapweb, incluindo os problemas ocorridos que tenham indicado a necessidade de novos investimentos em infra-estrutura, ou mudanças no funcionamento do aplicativo em resposta a demandas internas ou externas da gestão processual na Justiça do Trabalho, com os respectivos valores despendidos ou a despendido; e

9.3.2.2. a estratégia de terceirização que pretende adotar para a área de tecnologia da informação, considerando os contratos celebrados nos últimos anos nas áreas de desenvolvimento, treinamento, suporte e manutenção, em contraposição à permanência de um setor específico, que contava em 2008 com 47 servidores;

9.4. dispensar o monitoramento das determinações contidas no item 9.3.1 deste Acórdão;

9.5. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie, em conjunto com a 3ª Secretaria de Controle Externo, a conveniência e a oportunidade da realização de fiscalização, no âmbito do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), para tratar de questões afetas à política de tecnologia da informação no âmbito do Judiciário trabalhista, observando, em particular:

9.5.1. o cronograma de implantação das soluções corporativas para acompanhamento processual na Justiça do Trabalho, bem como as soluções de contorno a serem adotadas pelos Tribunais Regionais que demandem por sistemas antes do prazo previsto, incluindo o andamento da implantação da Rede Corporativa de Longa Distância da Justiça do Trabalho;

9.5.2. o estudo realizado pelo Serpro, mencionado no item 8.2 do Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Inspeção do TST de 12/12/2007, no âmbito do processo TST 23.010/2007-9, concluindo que não seria recomendável a adoção do Sapweb como base para o SUAP, bem como os estudos que levaram ao descarte do PROJUDI como alternativa para a Justiça do Trabalho;

9.5.3. a existência de plano conjunto com o TRT da 1ª Região, definindo o tratamento a ser dado ao Sapweb no caso de implantação de solução nacional, de modo a preservar os investimentos realizados em desenvolvimento e treinamento dos usuários;

9.5.4. as medidas a serem adotadas pelos órgãos integrantes da Justiça do Trabalho, de modo a evitar o desperdício de recursos no desenvolvimento de soluções a serem descartadas quando da implantação dos projetos nacionais, orientando acerca da estrita observância dos termos do Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, especialmente em seus arts. 9º e 11, zelando pela compatibilidade das soluções de TI adotadas no âmbito da Justiça do Trabalho, bem como se abstendo da prática de contratações cujo objeto venha a ser rapidamente descartado, podendo resultar em atos de gestão antieconômicos e ineficientes;

9.5.5. o levantamento global das despesas destinadas a desenvolvimento e manutenção de sistemas na Justiça do Trabalho, destacando os de gestão processual, informando a este Tribunal, nas contas anuais, sobre a situação de cada órgão e as expectativas de redução de custos pela adoção de soluções nacionais, haja vista a possibilidade de prática de atos de gestão antieconômica;

9.6. levantar o sobrestamento dos processos de contas anuais do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região relativas aos exercícios de 2004 (TC [011.887/2005-5](#)), de 2005 (TC [014.968/2006-7](#)), de 2006 (TC [018.376/2007-2](#)) e de 2007 (TC [012.609/2008-7](#)), com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e do § 3º do art. 39 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, tendo em vista, inclusive, o julgamento do processo TC [002.703/2006-9](#), promovido pelo [Acórdão 2.370/2011 - Plenário](#), o qual também sobrestava as contas do órgão referentes aos exercícios de 2004 a 2006;

9.7. encaminhar cópia integral da presente deliberação ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça, para ciência, bem como, ainda, ao Exmo. Sr. Alexandre Ribeiro Chaves, Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, em consideração ao Ofício PR/RJ/MPF/ARC nº 109/08, datado de 6/5/2008 (fl. 39 - volume principal)

ENTIDADE :

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região - TRT/1ª Região

Interessados :

Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Ana Luiza Bordallo da Costa (CPF 828.733.807.72); Carlos Alberto Teixeira da Silva Filho (CPF 606.574.137-04); Célia Regina Amaya Utiyama (CPF 843.240.157-91); Charles Hirakawa de Miranda (CPF

537.268.397-04); Doris Luise de Castro Neves (CPF 100.132.377-72); Fátima Regina Azevedo Quagliato (CPF 069.620.657-95); Ivan Dias Rodrigues Alves (CPF 024.809.487-49); Jarbas Lopes Neto (CPF 467.450.927-00); Jorge Luiz Fernandes da Silva (CPF 776.615.407-20); José Márcio da Silva Almeida (CPF 657.577.507-15); Marcelo Luiz Alves Dias (CPF 861.803.717-68); Nelson Tomaz Braga (CPF 227.211.347-87); Paulo Cesar Castro Magalhães Martinez (CPF 909.432.797-04); Rotterdam Holanda Cavalcante Júnior (CPF 796.329.477/20); Tony Takimoto (CPF 070.251.267-21); Valéria Correia Gabriel Ramos (CPF 017.972.057-06).

3.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio de Janeiro - Secex/RJ

Representante do MP :

não atuou

Unidade técnica :

Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ)

Classe :

CLASSE VI

Advogado :

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator)

Data sessão :

28/02/2012