

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 024.577/2019-7 [Apenso: TC 023.101/2018-0]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Secretaria Nacional de Juventude

Responsáveis: Francisco de Assis Costa Filho (020.030.283-31); Hélber Augusto Reis Borges (105.318.776-98); Leonardo da Silva Pereira Resende (041.271.401-94); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Sauro Spinelly Florêncio da Cunha (060.331.664-69); Tânia Maria Hoglund (089.982.868-07); Thiago Coelho Verçosa de Medeiros Raposo (716.989.491-20); Thiago Menezes Siqueira (975.170.385-91)

Interessada: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE. INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA IDENTIDADE JOVEM. PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE, SUPERFATURAMENTO, PAGAMENTOS POR SERVIÇOS DESNECESSÁRIOS E POR ATIVIDADES NÃO PREVISTAS NO CONTRATO. ANÁLISE DE NOVAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se, neste momento, da análise de novas alegações de defesa apresentadas por Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e pela empresa Linkcon Ltda. no âmbito de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.612/2019-Plenário, em face de indícios de dano ao erário decorrente da execução do Contrato 1/2018, firmado entre a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a empresa Linkcon Ltda., no valor de R\$ 7.599.390,00.

2. Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), que contou com a concordância das instâncias diretivas daquela unidade (peças 372 a 374) e do Ministério Público junto ao TCU, representado, nestes autos, pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 377):

“HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 1.717/2022-TCU-Plenário (rel. Ministro Jorge de Oliveira), proferido na sessão de 27/7/2022, Francisco de Assis Costa Filho, Thiago Menezes Siqueira, Hélber Augusto Reis Borges, Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e a empresa Linkcon Eireli tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados em débito e multa (peça 221).

3. Posteriormente, em sede de embargos de declaração, na sessão de 19/10/2022, o Plenário deste Tribunal, decidiu, por intermédio do Acórdão 2.305/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge de Oliveira (peça 261, itens 9.1 a 9.6):

- 3.1. *conhecer dos embargos interpostos por Francisco de Assis Costa Filho, Hélber Augusto Reis Borges, Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha e Thiago Menezes Siqueira para, no mérito, rejeitá-los;*
- 3.2. *conhecer dos embargos interpostos pela empresa Linkcon Eireli e por Tânia Maria Hoglund, acolhendo-os e concedendo efeitos infringentes, no sentido de:*
 - 3.2.1. *tornar sem efeito o subitem 9.5.2 do Acórdão 1.717/2022-TCU-Plenário, o qual o imputava débito aos responsáveis Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e a empresa Linkcon Eireli;*
 - 3.2.2. *tornar sem efeito o subitem 9.6 do mesmo acórdão, exclusivamente em relação às multas aplicadas aos responsáveis supramencionados;*
- 3.3. *ordenar à então Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) que fornecesse aos responsáveis supramencionados os itens não digitalizáveis anexados à peça 152 destes autos, fixando-lhes prazo para que apresentassem novas alegações de defesa;*
- 3.4. *encaminhar cópia do acórdão aos responsáveis e à SNJ; e*
- 3.5. *restituir os autos à então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (atual Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação – AudTI) para instrução dos novos elementos que eventualmente viessem a ser apresentados.*
4. *Por meio dos Acórdãos 2.668/2022-TCU-Plenário e 2.862/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira, prorrogou-se o prazo para que os responsáveis apresentassem novas alegações de defesa (peças 291 e 307). As novas alegações foram juntadas às peças 295, 296, 310 e 311 destes autos (referentes a Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e empresa Linkcon, respectivamente). O resumo e a respectiva análise dessas novas alegações de defesa são apresentados a seguir.*
5. *Em 5/4/2023 foi prolatado o Acórdão 672/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira, que conheceu dos embargos de declaração interpostos por Tânia Maria Hoglund e empresa Linkcon contra o Acórdão 2.305/2022-TCU-Plenário e os rejeitou (peça 314).*

EXAME TÉCNICO

Novas alegações de defesa

Leonardo da Silva Pereira Resende – fiscal do Contrato 1/2018 e membro da equipe de planejamento da contratação

Alegações de defesa

6. *Em síntese, as novas alegações de defesa do Sr. Leonardo da Silva fundamentaram-se na sua suposta boa-fé, tendo em vista que (peça 295, p. 5-27):*
 - 6.1. *elaborou as Notas Técnicas (NTs) 37/2018/SNJ-CGRI, 44/2018/SNJ-CGRI, 45/2018/SNJ-CGRI, sugerindo o seu encaminhamento à Diretoria de Tecnologia da Presidência da República (Ditec/PR) para a recontagem dos 'pontos de função' (PFs) dos produtos entregues pela empresa Linkcon e recomendando a glosa integral dos PFs que foram pagos a mais à contratada e o ressarcimento dos valores ao titular da SNJ, para fins de apurar as irregularidades, com base nas conclusões da Ditec/PR;*
 - 6.2. *o gestor do Contrato 1/2018 atestou parcialmente o recebimento dos serviços faturados por meio das notas fiscais 672 e 674, apresentadas em 11/11/2018 e que foram objeto de análise da NT 1/2019-SNJ-CGRI, elaborada pelo ora defendente;*
 - 6.3. *reconheceu a irregularidade e apurou os vícios contratuais [por meio das NTs de sua autoria] para evitar prejuízos aos cofres públicos;*
 - 6.4. *na NT 37/2018/SNJ-CGRI, de 17/10/2018, enviada ao gestor do contrato e ao titular da SNJ para verificação de irregularidade, apontou o faturamento a maior de 658,47 PFs na contagem detalhada feita pela contratada, sugerindo consulta à Ditec/PR para a validação da contagem;*
 - 6.5. *na NT 44/2018/SNJ-CGRI, de 26/11/2018, destacou que deveria ser feita glosa em relação ao item Desenvolvimento e sugeriu o retorno dos autos à Ditec/PR para a validação da contagem detalhada apresentada pela empresa Linkcon relativa ao Painel Situacional e aos módulos operacionais ID Jovem para OS e Windows Phone;*

- 6.6. *na NT 45/2018/SNJ-CGRI, de 18/12/2018, face aos trâmites do encerramento do Contrato 1/2018, sugeriu o retorno dos autos novamente à Ditec/PR para a verificação do valor a ser glosado referente ao item desenvolvimento;*
- 6.7. *procedeu ao encaminhamento dos Ofícios 1 e 2/2019/SNJ-CGRI para fins de glosa do valor de R\$ 1.120.176,93 e devolução de R\$ 1.911.499,87, haja vista que a Ditec/PR considerou a necessidade de glosa de R\$ 3.031.676,80, agindo para o melhor deslinde das irregularidades encontradas no Contrato 1/2018 e fazendo o possível para evitar prejuízo ao erário;*
- 6.8. *o entendimento desta Corte no Acórdão 2.504/2022-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), em caso semelhante, no qual o gestor não deu causa às irregularidades, mas concorreu para a solução do conflito, demonstrando a existência de boa-fé, como seria o caso dos presentes autos;*
- 6.9. *o mesmo entendimento constante no Acórdão 2.504/2022-TCU-Plenário embasou o julgamento deste Tribunal para considerar regulares as contas do Sr. Thiago Coelho Verçosa de Medeiros Raposo, então gestor do Contrato 1/2018;*
- 6.10. *as medidas adotadas pelo gestor do Contrato 1/2018 foram tomadas devido ao reconhecimento das irregularidades apontadas pelo ora defendente e encaminhadas àquele, tendo agido o fiscal igualmente de boa-fé, de forma que as informações concernentes à regularidade das contas do gestor do contrato estendem-se ao fiscal, considerando que:*
- 6.10.1. *o Sr. Thiago Coelho teve suas alegações de defesa acolhidas em razão de ter recomendado ao titular da SNJ que notificasse a empresa Linkcon para fins de glosa integral dos valores;*
- 6.10.2. *o Sr. Thiago Coelho só teve ciência das irregularidades por meio das NTs elaboradas pelo ora defendente (fiscal do contrato), o que afastaria a sua responsabilidade; e*
- 6.10.3. *a boa-fé do ora defendente restaria comprovada pelo envio das NTs 37, 44 e 45/SNJ-CGRI devido à necessidade de notificação para restituição e glosa à contratada;*
- 6.11. *o débito e a multa a ele impostos originaram-se de sua participação na Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) e de sua responsabilidade pela elaboração de NTs que aprovaram todos os pagamentos realizados no âmbito do Contrato 1/2018, responsabilização essa que não seria capaz de demonstrar dolo [ou erro grosseiro], requisito[s] necessário[s] para as punições, conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):*
- 6.11.1. *as condutas do ora defendente referem-se a pagamentos em duplicidade e superfaturamento, havendo a necessidade de nexo de causalidade entre a sua atuação e a ocorrência das supostas irregularidades para que se possa garantir lesão ao erário ou mesmo imputação de condenação; e*
- 6.11.2. *em que pese o ora defendente ter aprovado os pagamentos, é fato incontroverso que ele constatou as irregularidades da contratada, agindo para evitar a lesão ao erário, encaminhando as já citadas NTs ao gestor do contrato e recomendando que: i) a empresa Linkcon fosse notificada para a devolução dos valores pagos a mais; e ii) a necessidade de glosa dos valores devidos à contratada; e*
- 6.12. *negligência não é considerada como erro grosseiro ou como prática dolosa, visto que se restringe à modalidade culposa de dano, conforme o Acórdão 9.247/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira).*
7. *Com essas considerações, o defendente requereu (peça 295, p. 27):*
- 7.1. *o reconhecimento de que cumpriu fielmente com suas responsabilidades na condição de membro da EPC e fiscal do Contrato 1/2018, anuindo às NTS 37, 44 e 45/2018/SNJ-CGRI, as quais apuraram as irregularidades apreciadas pelo TCU, encaminhando-as ao setor competente da SNJ para que os valores considerados em duplicidade e superfaturados fossem devolvidos à Administração Pública, de forma que restaria patente a boa-fé com que pautou todos os seus atos administrativos, de modo que requer também o reconhecimento da regularidade de suas contas; e*
- 7.2. *que sejam conhecidas suas alegações de modo que em nenhum momento teria infringido a lei ou o contrato previamente estabelecido, ao qual licitamente procedeu com os ditames que lhe eram pertinentes, como assim demonstrado nas suas alegações.*

Análise

8. *Inicialmente, deve ser lembrado que o Sr. Leonardo da Silva, como membro da EPC, elaborou o projeto básico (PB) que precedeu o Contrato 1/2018, considerando serviços a serem pagos por USTs já*

englobados nos serviços de desenvolvimento, remunerados por pontos de função, o que possibilitaria à contratada auferir ganhos em duplicidade. Na condição de fiscal do Contrato 1/2018, elaborou notas técnicas aprovando para pagamento os referidos serviços, possibilitando à contratada efetivamente auferir ganhos em duplicidade (peça 199, p. 35-36, parágrafos 150.1-150.4). Esses fatos, **per si**, podem ser caracterizados como erros grosseiros, considerando alguns dos conceitos trazidos no Acórdão 9.247/2022-TCU-1ª Câmara, o qual foi citado pelo próprio defendente:

'Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.' (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, rel. min. José Mucio Monteiro).

...

'Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.' (Acórdão 3327/2019-TCU-Primeira Câmara, rel. min. Vital do Rêgo).

...

'O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.' (Acórdão 2012/2022-TCU-Segunda Câmara, rel. min. Antônio Anastasia) (grifou-se)

9. No caso em tela, esperar-se-ia de um administrador médio integrante da EPC o devido conhecimento técnico e cuidado para não prever, no PB, a contratação de serviços já abrangidos pelo serviço de desenvolvimento de sistemas e, como fiscal do contrato, o discernimento para não aprovar esses serviços.

10. Ainda na condição de fiscal do contrato, o defendente elaborou as NTs 1/2018/SNJ-CGPS e 15/2018/SNJ-CGRI, nas quais fez a análise e aprovou para pagamento os serviços de desenvolvimento, remunerados por PFs, faturados no âmbito das NFs 147, 166, 512 e 520, sem efetuar a contagem detalhada dos PFs dos softwares entregues, a fim de confrontá-la com a contagem apresentada pela contratada, dando azo ao enriquecimento sem causa da empresa Linkcon (peça 199, p. 35-36, parágrafos 150.5).

11. Pode-se dizer que essa segunda irregularidade se reveste de ainda maior gravidade, considerando que, antes de elaborar e firmar o Termo de Recebimento Provisório (TRP), o fiscal do contrato deveria aferir o quantitativo de PFs efetivamente realizados pela contratada no âmbito do serviço de desenvolvimento, com o intuito de verificar divergências e aprovar o pagamento apenas do esforço concretamente utilizado na elaboração do produto recebido pela SNJ, de acordo com o que estabelecia o art. 34, incisos I a III, da Instrução Normativa (IN) SLTI/MPOG 4/2014. Isto é, a sua conduta caracterizou grave inobservância do dever de cuidado.

12. As afrontas cometidas à citada IN, se não servem para configurar o dolo nos atos administrativos sob exame praticados pelo Sr. Leonardo da Silva, servem para caracterizar o cometimento de erro grosseiro ou prática de conduta com culpa grave, pois caberia ao administrador médio atentar para as normas então vigentes concernentes à sua função de fiscal do Contrato 1/2018. Ademais, servem também para descaracterizar a alegada boa-fé do defendente, pois caberia ao gestor diligente o devido (mínimo de) zelo, por meio da conferência dos PFs faturados e efetivamente usados na elaboração do produto entregue anteriormente à aprovação dos serviços e à respectiva autorização para pagamento.

13. Nesse sentido, convém transcrever trecho do Ministro-Relator no voto que encaminhou o Acórdão 1.717/2022-TCU-Plenário, o qual tratou da análise da conduta do gestor-substituto, Sr. Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, quanto ao superfaturamento na quantidade de PFs cobrados pela empresa Linkcon no contexto do serviço de desenvolvimento (peça 222, p. 7, parágrafo 55):

'Um gestor diligente não admitiria o pagamento de recursos tão vultosos, em um contrato tão relevante para a Secretaria, sem se certificar de que os quantitativos de serviços faturados correspondiam à efetiva

execução. Assim, deve ser responsabilizado solidariamente pelo débito decorrente do superfaturamento. (grifou-se)

14. *As considerações acima afastam a alegada inexistência de requisito necessário à responsabilização do defendente à luz do art. 28 da LINB, haja vista estar presente ao menos a prática de erro grosseiro por parte do Sr. Leonardo da Silva na aprovação e autorização para pagamento de produto recebido sem a devida conferência do esforço utilizado para a sua feitura.*

15. *Especificamente acerca da alegada boa-fé do defendente, a qual seria comprovada pelas NTs 37, 44 e 45/SNJ/CGRI de sua autoria, nas quais apontou irregularidades na execução contratual, que ocorreram somente devido à sua falha no dever de bem fiscalizar o contrato, e recomendou glosa e ressarcimento ao erário pela contratada, importa lembrar que, conforme relatado na instrução de 18/1/2021, todas elas foram elaboradas posteriormente à inspeção realizada pela então Sefiti na SNJ, que teve por objetivo verificar possíveis irregularidades no Contrato 1/2018 (peça 199, p. 48, parágrafo 197).*

16. *Dessa forma, não é possível ao defendente demonstrar sua boa-fé, principalmente considerando que foi ele quem ocasionou o enriquecimento sem causa da empresa Linkcon, como visto anteriormente, por meio da elaboração de NTs que aprovaram serviços e pagamentos de atividades sobrepostas e/ou inerentes ao serviço de desenvolvimento de sistemas, bem como quantitativos de PFs em quantidade maior do que efetivamente gastos pela contratada em decorrência da falta de conferência do que foi por ela informado.*

17. *No que tange às alegações de defesa do Sr. Thiago Coelho (gestor do Contrato 1/2018), as quais foram capazes de afastar o julgamento pela irregularidade de suas contas, embora ele tenha falhado na execução de sua função, segundo o entendimento desta unidade técnica (peça 199, p. 48-51, parágrafo 199-211), cabe registrar que o Ministro-Relator entendeu, divergentemente.*

18. *Segundo o Ministro-Relator, pelo fato de o gestor do contrato ter tido reduzida participação nas irregularidades apontadas por meio de aprovação para pagamento de uma única nota fiscal, mesmo assim com respaldo na NT do fiscal do contrato, e de ter atuado para apurar o descumprimento contratual, encaminhando glosa integral de notas fiscais e recomendando ao titular da SNJ que notificasse a contratada a comprovar a restituição dos valores recebidos indevidamente, não cabia a aplicação de sanção ao Sr. Thiago Coelho (peça 222, p. 8-9, parágrafos 66-68).*

19. *Em que pese a atuação do gestor do Contrato 1/2018 no sentido de encaminhar glosa e solicitação de restituição dos valores pagos indevidamente ter sido pautada nas NTs elaboradas pelo ora defendente, conforme exposto anteriormente (parágrafos 15-16), não é possível caracterizar boa-fé nas condutas relativas às irregularidades apontadas para o Sr. Leonardo da Silva, como quis demonstrar ao longo de sua nova defesa.*

20. *Pelas razões expostas, entende-se que as novas alegações de defesa do Sr. Leonardo da Silva não são capazes de demonstrar a sua boa-fé e, por consequência, não são capazes de afastar as sanções a ele impostas. Por essa razão, propor-se-á a sua rejeição.*

Sauro Spinelly Florêncio da Cunha – gestor-substituto do Contrato 1/2018

Alegações de defesa

21. *Em síntese, as novas alegações de defesa do Sr. Sauro Spinelly, assim como as do Sr. Leonardo da Silva, fundamentaram-se na sua suposta boa-fé, tendo em vista que (peça 296, p. 4-18):*

21.1. *evidenciou irregularidades no Contrato 1/2018, considerou a existência de pagamentos superfaturados e, pautado na boa-fé para com a Administração Pública, fez todos os procedimentos possíveis para que os valores pagos em duplicidade e superfaturados fossem devolvidos ao erário, tendo apurado prontamente as irregularidades apontadas nesta TCE;*

21.2. *de forma voluntária, com base nas NTs 19, 20, 21, 37, 44 e 45/2018/SNJ-CGRI, deu início à investigação interna para atestar condutas irregulares praticadas pela contratada;*

21.3. *em 11/7/2018, notificou a contratada para que cumprisse com as obrigações do Contrato 1/2018, nos termos do Ofício 13/2018/SNJ-CGRI;*

21.4. *em 20/7/2018, nos termos da NT 21/2018/SNJ-CGRI e do Ofício 15/2018/SNJ-CGRI, sugeriu a deflagração de procedimento para apuração dos fatos, na modalidade advertência, de acordo com a cláusula nona, item 1, do Contrato 1/2018, porque, por algumas vezes, foram feitas notificações (e erros*

continuaram persistindo) para fins de: i) regularização dos itens I e II [administração de banco de dados e adequações corretivas e manutenções, respectivamente], objeto do Ofício 10/2018/SNJ-CGRI; ii) regularização do item III [suporte técnico], objeto do Ofício 13/2018/SNJ-CGRI; iii) regularização do item IV [suporte operacional]; e iv) regularização de novos problemas que constavam no item V [gerência de projetos];

21.5. *no mesmo dia 22/7/2018, o titular da SNJ, considerando o contido nos autos [do processo da execução contratual], manifestou-se de acordo com a NT 21/2018/SNJ-CGRI e os remeteu à CGRI/SNJ/Segov/PR para a adoção das penalidades legais;*

21.6. *foi o responsável por emitir à empresa contratada diversas NTs e ofícios (NTs 13/2018/SNJ-CGRI, de 29/5/2018, 20/2018/SNJ-CGRI, de 10/7/2018, e 21/2018/SNJ-CGRI, de 20/7/2018, e Ofícios 10/2018/SNJ-CGRI, de 29/5/2018, 13/2018/SNJ-CGRI, de 11/7/2018, e 15/2018/SNJ-CGRI, de 20/7/2018) para apurar irregularidades constantes no Contrato 1/2018, o que manifestaria a sua boa-fé, preocupação e atitude para evitar prejuízos aos cofres públicos, visto que partiu da fiscalização das NTs mencionadas a constatação das irregularidades identificadas pela então Sefti;*

21.7. *sua condenação merece reforma, pois inexiste responsabilidade individualizada no que concerne ao superfaturamento, bem como inexiste clara condenação, nos termos que não contribuiu para gerar o superfaturamento impugnado, bem como inexistem elementos gerais do enriquecimento ilícito e dano à Administração Pública, caracterizado pela modalidade dolosa de dano, e a sua condenação por ato de negligência prescinde modalidade culposa de dano;*

21.8. *inexiste prova que demonstre a sua participação ou anuência nos atos considerados superfaturados, até porque à época dos fatos, detinha a função de gestor-substituto;*

21.9. *não há nexo causal entre a sua conduta como gestor-substituto e a condenação por atos de superfaturamento ou participação mínima em atos de pagamentos por duplicidade;*

21.10. *a responsabilização invocada não consegue demonstrar o dolo, requisito essencial aos atos administrativos [à luz da LINB];*

21.11. *o voto do Relator é claro ao estabelecer a ausência de provas ou nexo de causalidade entre o defendente e o superfaturamento por PFs, visto que se baseia em negligência, devendo-se demonstrar a conduta comissiva do agente em lesionar a Administração Pública;*

21.12. *há erro no Acórdão 1.717/2022-TCU-Plenário, pois a sua responsabilidade seria por negligência na execução de seu trabalho, porém emitiu diversas NTs e ofícios, os quais constatarem irregularidades contratuais, de modo a contrariar o motivo da sua condenação;*

21.13. *deve-se considerar a LINDB, art. 28, de forma que negligência não é considerada como erro grosseiro ou como prática dolosa, visto que se restringe à modalidade culposa de dano, conforme o Acórdão 9.247/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira);*

21.14. *como gestor-substituto do contrato, a sua competência era anuir às NTs produzidas pelo fiscal, não cabendo usurpação de funções do fiscal do contrato [principalmente devido ao princípio da segregação de funções], sendo que ao gestor do contrato cabe a competência descrita no Acórdão 1.966/2020-TCU-Plenário (rel. Ministra Ana Arraes), qual seja averiguar se as etapas de conferência e avaliação dos serviços foram efetivamente concluídas. Desse modo, cabia-lhe apenas verificar se os documentos [elaborados pelo fiscal do contrato] estavam de acordo com o previsto para prosseguir com a despesa; e*

21.15. *estando a nota fiscal com todos os requisitos de validade e atestando-se a prestação do serviço [pelo fiscal do contrato], não há como lhe impor lesão ao erário, até porque se estaria diante de inexistência de conduta diversa.*

22. *Por fim, o defendente em epígrafe repisou a necessidade de reconhecer a sua boa-fé, considerando que tentou evitar o prejuízo ao erário, conforme demonstrariam NTs e ofícios, relembrou que, pelo estabelecido no art. 28 da LINDB, o agente público somente responde por dolo ou erro grosseiro [o que não seria o caso de seus atos praticados], e registrou que inexiste nexo causal entre possíveis erros de fiscalização [e as irregularidades a ele atribuídas nesta TCE].*

23. *Com essas considerações, o defendente requereu (peça 296, p. 19):*

23.1. *o reconhecimento de que cumpriu fielmente com suas responsabilidades na condição de gestor-substituto do Contrato 1/2018, anuindo às NTS 13, 20 e 21/2018/SNJ-CGRI e aos Ofícios 10, 13 e 15/2018/SNJ-*

CGRI, os quais apuraram as irregularidades apreciadas pelo TCU, encaminhando-os ao setor competente da SNJ para que os valores considerados em duplicidade e superfaturados fossem devolvidos à Administração Pública, de forma que restaria patente a boa-fé com que pautou todos os seus atos administrativos, de modo que requer também o reconhecimento da regularidade de suas contas; e

23.2. que sejam conhecidas suas alegações de modo que em nenhum momento teria infringido a lei ou o contrato previamente estabelecido, em relação aos quais licitamente procedeu com os ditames que lhe eram pertinentes, como assim demonstrado nas suas alegações.

Análise

24. Nesta TCE, o Sr. Sauro Spinnely foi citado por ter dado causa, na condição de gestor-substituto do Contrato 1/2018, a superfaturamento na execução contratual (peça 262, p. 7, parágrafos 52-56) com valor histórico de R\$ 2.457.838,40 (peça 221, p. 2, item 9.5.2) por meio de sua anuência às NTs 1/2018/SNJ-CGPS e 15/2018/SNJ-CGRI (peças 199, p. 42, parágrafo 183.2). Nessas NTs, constaram análise e aprovação do pagamento do serviço de desenvolvimento faturado no âmbito das NFs 147, 166, 512 e 520, sem que fosse efetuada a contagem detalhada dos PFs dos softwares entregues, a fim de confrontá-la com a contagem apresentada pela contratada (peça 199, p. 42, parágrafos 183 e 183.2).

25. O Ministro-Relator, em seu voto, deixou manifesto o nexo de causalidade entre a conduta praticada pelo gestor-substituto e o dano causado ao erário (peça 222, p. 7):

'55. Na condição de gestor do contrato, não há dúvidas de que caberia a ele a responsabilidade por supervisionar o trabalho dos fiscais, à luz da IN – SLTI/MPOG 4/2014 e do Decreto 2.271/1997, vigente à época da execução contratual. Os serviços de desenvolvimento de software constituíam o cerne do contrato e representavam mais de 70% dos pagamentos realizados. Um gestor diligente não admitiria o pagamento de recursos tão vultosos, em um contrato tão relevante para a Secretaria, sem se certificar de que os quantitativos de serviços faturados correspondiam à efetiva execução. Assim, deve ser responsabilizado solidariamente pelo débito decorrente do superfaturamento.' (grifou-se)

26. Esse fato afasta, de pronto, a alegação do defendente que não há nexo de causalidade entre a conduta por ele praticada e o dano ao erário em virtude de pagamento de notas fiscais superfaturadas pela empresa Linkcon, haja vista que sua anuência às citadas NTs deram causa ao superfaturamento de R\$ 2.457.838,40.

27. No que tange às NTs e ofícios citados pelo defendente em suas novas alegações de defesa, cabem as seguintes observações:

27.1. as NTs 37, 44 e 45/2018-SNJ-CGRI, elaboradas pelo fiscal do contrato, foram anuídas pelo gestor titular do Contrato 1/2018, Sr. Thiago Coelho Verçosa de Medeiros Raposo, conforme consta nas páginas 2, 5 e 9 da peça 188 destes autos, de modo que não servem à defesa ora apresentada pelo então gestor-substituto;

27.2. a NT 13/2018/SNJ-CGRI, de 29/5/2018, encontra-se replicada nas páginas 5-6 da peça 355 deste processo. De sua leitura, verifica-se que, embora anuída pelo ora defendente, tratou de problemas diversos do pagamento em duplicidade e superfaturamento apontados nesta TCE, quais sejam programação do módulo de emissão da ID Jovem, programação do módulo de upload da foto e programação do módulo de impressão de QR Code em desacordo com o contratualmente pactuado, especificamente quanto à cláusula segunda, inciso I, item 3, do Contrato 1/2018 (peça 355, p. 5). Isto é, a NT em tela não guarda relação com o superfaturamento ao qual o ora defendente foi condenado em débito, não servindo, portanto, para afastá-lo; e

27.3. as demais NTs e ofícios (NTs 19, 20, 21/2018/SNJ-CGRI e Ofícios 10, 13 e 15/2018/SNJ-CGRI) citados pelo defendente não foram encontrados nestes autos, estando presentes, no entanto, os documentos (NTs 37, 44 e 45/2018-SNJ-CGRI) que mostram que as irregularidades de pagamento em duplicidade e superfaturamento tiveram sua apuração iniciada pela SNJ apenas após a realização da inspeção pelo TCU.

28. Em relação à alegação do defendente de que não poderia ser condenado ao débito à luz da LINDB e aos fatos que levaram ao julgamento pela regularidade das contas do Sr. Thiago Coelho, aproveitam-se aqui os parágrafos 10-14 e 17-18 desta instrução.

29. De forma semelhante, importa repisar o registrado no parágrafo 15 desta instrução, no sentido de que o superfaturamento imputado ao Sr. Sauro Spinelly só ocorreu devido à sua falha no dever de bem fiscalizar o contrato. Ou seja, o gestor-substituto do Contrato 1/2018 concorreu para causar prejuízo ao erário ao cometer erro grosseiro (requisito suficiente para a imputação de débito conforme a LINDB), conforme, inclusive, dispôs o Ministro-Relator (parágrafo 25).

30. Diante das considerações acima, entende-se que não é possível ao defendente demonstrar sua boa-fé, principalmente considerando que foi ele quem proporcionou o enriquecimento sem causa da empresa Linkcon e que não teve nenhuma participação nas NTs 37, 44 e 45/2018/SNJ-CGRI, nem como seu autor e nem como subscritor. Por essa razão, propor-se-á a rejeição de suas novas alegações de defesa.

Empresa Linkcon Eireli – EPP e Tânia Maria Hoglund

Alegações de defesa

31. Em síntese, as novas alegações de defesa da empresa Linkcon e da Sra. Tânia Maria Hoglund, fundamentalmente embasadas em parecer técnico elaborado pelo Engenheiro Luiz Roberto Pires Domingos Junior, da empresa Virtus Consult (peça 311), registraram que (peça 310, p. 7-19):

31.1. o referido parecer apresentou detalhadamente as razões dos quantitativos dos PFs utilizados no Contrato 1/2018 e justificou os fatores de ajuste e criticidade;

31.2. a obrigação de interagir com a Caixa Econômica Federal (Caixa) para a transferência de informações do serviço que já estava em funcionamento [sob o contrato celebrado com aquela instituição financeira e que antecedeu o Contrato 1/2018 com a empresa Linkconⁱⁱ] era da contratante, situação que trouxe dificuldades que precisam ser consideradas na análise da execução contratual à luz do art. 22 da LINDB;

31.3. o contrato com a Caixa tinha dispêndio mensal da ordem de R\$ 5.000.000,00 e a sua migração para a empresa Linkcon apresentou redução de custo de 60,85%, conforme cálculo constante no parecer técnico, o que demonstraria que a modelagem da nova contratada era vantajosa, não justificando este processo por total ausência de dano ao erário. Além disso, a empresa Linkcon ofereceu preço 21,04% inferior ao cotado/previsto pela SNJ, chegando a oferecer redução de preço unitário de 43%;

31.4. ao assumir o contrato, era imprescindível à empresa Linkcon receber informações e acesso aos códigos-fontes do sistema vigente para corrigir problemas e manter a funcionalidade durante a migração, porém a Caixa não queria perder o contrato e, para alongar o período de faturamento, esquivou-se de fornecer informações para a nova contratada. Isso fez com que a empresa Linkcon dispendesse muitas horas com engenharia reversa do sistema para descobrir métricas e códigos, sem os quais não poderia executar os serviços, o que seria a primeira justificativa para a demanda maior do que o usual de horas trabalhadas e caracterizaria circunstância a ser considerada à luz do art. 22 da LINDB como justificativa relativa ao quantitativo de horas trabalhadas;

31.5. quanto aos inflatores Fator de Ajuste e PF Ajustado – Criticidade, que foram usados pela contratada na contagem dos PFs conforme a Ditec/PR, teria havido confusão na interpretação daquele órgão, pois a equipe da empresa Linkcon teve que trabalhar fora de horário comercial para cumprir os prazos impostos para disponibilizar o programa novamente. Dessa forma, foi adicionada criticidade de 40% para compensar gastos extras, em observância às regras definidas no Roteiro de métricas do Software do Sisp, o que seria lícito;

31.6. no Contrato 1/2018, conforme a respectiva metodologia, o ‘Fator-K’ corresponde a 3,53, pois, no ajuste, foram misturados serviços de operação e manutenção, medidos em USTs, com o de desenvolvimento de software, medido em PFs. Em acréscimo, o fator-k do contrato em tela estaria muito abaixo do valor de mercado quando comparado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro – fator-k ≈ 6,39), com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev – fator-k ≈ 2,85) e com Contrato 19/2013 celebrado entre a empresa Cast e o Ministério da Saúde (fator-k ≈ 3,59). Isso demonstraria que o fator-k do Contrato 1/2018 estava em linha com a vantajosidade buscada pela SNJ na contratação, fazendo com que, ainda que utilizados os inflatores, não se verificasse sobrepreço;

31.7. como o contrato teve vigência prevista de seis meses e a Caixa não passava informações a tempo, houve necessidade de aceleração do cronograma para compensar o tempo gasto na engenharia reversa, situação que já autoriza o uso do inflator Fator Ajustado – Criticidade;

- 31.8. a empresa Linkcon demonstrou eficiência na execução contratual, visto que utilizou apenas 4.400 PFs, ao passo que o Contrato 1/2018 previu 6.500 PFs para a execução do objeto;
- 31.9. se a contratada tivesse utilizado somente 654,40 PFs, teria desenvolvido um sistema complexo e realizado a atividade anteriormente executada pela Caixa por menos de R\$ 100.000,00 por mês, o que seria inexecutável;
- 31.10. após o serviço ter sido executado e pago, o TCU não pode pretender alterar as condições comerciais em prejuízo de particular e com enriquecimento ilícito da Administração, que recebeu o produto e dele usufruiu, e muito menos penalizá-lo pelo fato de o PB ter sido elaborado com condições ou metodologia diversas da prática deste Tribunal;
- 31.11. houve equívoco na contagem por parte da equipe técnica, que considerou apenas os PFs vinculados ao sistema IOS, esquecendo de observar que a contratada era obrigada contratualmente a desenvolver e apresentar o programa em doze linguagens de programação (Java, Javascript, JSP, JSF, ASP, HTML, Delphi, PHP, .NET, C, C++ e C#), o que não foi considerado no cálculo do sobrepreço;
- 31.12. mesmo utilizando a lógica da equipe técnica de que o desenvolvimento da operação foi feito em duas linguagens (Java para Android e C para IOS), consumindo 654,40 PFs, teriam sido gastos 327,2 PFs por linguagem, o que corresponderia a 3.924,40 PFs para as doze linguagens, ou seja, quantitativo 14% maior do que o faturado. Essa variação seria explicada pela ausência de correlação direta entre as linguagens, pois cada uma delas possui estrutura de desenvolvimento própria e os profissionais [desenvolvedores] têm salários distintos, de forma que os números e valores apresentados e faturados foram razoáveis e proporcionaram economia de mais de 96% à SNJ em relação ao antigo contrato com a Caixa;
- 31.13. é imprescindível reiterar o dossiê constante entre as páginas 17 a 293 [da peça 154 destes autos], com o quantitativo de PFs contado detalhadamente pela empresa Linkcon por meio de minucioso estudo de contagem realizada pela empresa Eficácia;
- 31.14. a NT 44/2018/SNJ-CGRI (peça 148) traz informações que apontam a entrega do Painei Situacional, do aplicativo [Id Jovem] nas plataformas Windows Phone e IOS, módulos esses que tiveram sua contagem de PFs zeradas ou significativamente reduzidas pela Ditec/PR sem embasamento algum devido a problema interno que esse próprio órgão não solucionou, mesmo os módulos tendo sido desenvolvidos e entregues pela contratada, caracterizando equívoco da Ditec/PR; e
- 31.15. do conteúdo da NT 44/2018/SNJ-CGRI, verificar-se-ia que há evidências de que a contratada concluiu e entregou seus trabalhos, ainda que a SNJ não os tenha utilizado imediatamente por motivos alheios à esfera de responsabilidade da empresa Linkcon, de forma que excluir os PFs da contagem dos citados módulos implicaria enriquecimento ilícito da Administração.
32. Em adição às alegações relativas ao superfaturamento apontado nesta TCE, a nova peça tratou também da desconconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon para responsabilizar a Sra. Tânia Maria Hoglund, aduzindo que:
- 32.1. a desconconsideração da personalidade jurídica é injusta e ilegal, pois não há o preenchimento dos requisitos para tal e é medida excepcional, que deve ser aplicada com extrema cautela;
- 32.2. a personalidade jurídica possui ampla proteção legal e a sua desconconsideração não pode ser promovida de forma descriteriosa, sobretudo em processos de TCE, os quais podem resultar em atribuição de débito e sanções às pessoas físicas que compõem a empresa supostamente responsável;
- 32.3. não há consenso doutrinário ou jurisprudencial quanto à habilitação para que Cortes de Contas apliquem a desconconsideração da personalidade jurídica e quais os parâmetros e limites para tanto, mas importa citar o Mandado de Segurança (MS) 32494/DF julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual concedeu medida liminar para a suspensão do Acórdão 2.593/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro Walton Alencar), tendo em vista que: i) o STF ainda não havia se pronunciado sobre a validade da aplicação da desconconsideração da personalidade jurídica no âmbito de procedimentos administrativos; ii) há doutrinadores que entendem ser imprescindível a existência de ato jurisdicional para legitimar a sua aplicação, o que tornaria inadmissível a sua utilização por órgãos e tribunais administrativos; iii) se mostra relevante examinar o tema da desconconsideração expansiva da personalidade civil em face do princípio da intranscendência das sanções administrativas e das medidas restritivas de direitos; e iv) assume significativa importância o debate em torno da possibilidade de sua utilização pela própria Administração

Pública, agindo em defesa de seus próprios interesses, examinada essa específica questão na perspectiva do princípio da legalidade;

32.4. *os apontamentos feitos no MS 32.494/DF evidenciam a indevida desconsideração da personalidade jurídica no presente processo, pois, além de um ambiente de incerteza normativa, atinge pessoa física sem se ter esgotado as tentativas de eventuais ressarcimentos pela empresa. Agindo de tal forma, o TCU não está a salvaguardar qualquer patrimônio público, mas tão somente extrapolando suas competências para persecução penal, o que não pode ser admitido em um Estado Democrático de Direito;*

32.5. *as decisões proferidas pelo STF que se posicionaram a favor de tal competência possuem, em comum, a advertência de que a excepcional adoção da medida por essa Corte de Contas deve ocorrer nos limites das hipóteses legais que a autorizam (MS 36.849/DF e MS 36.650/DF), quais sejam os definidos no art. 14 da Lei 12.846/2013, isto é, quando há ocorrência de abuso de direito ou confusão patrimonial, o que não se observa no presente caso, pois não houve, por parte da Sr. Tânia Maria Hoglund, qualquer abuso de direito e não consta qualquer prova de que tenha havido confusão patrimonial nestes autos, muito menos problema de liquidez ou insolvência;*

32.6. *sem provas, ainda que tenha havido a desconsideração durante o processo, não poderia haver a condenação, merecendo a Sra. Tânia Maria Hoglund ser excluída do rol de responsáveis deste processo, considerando que não estão presentes os requisitos para ultrapassagem das barreiras do CNPJ.*

33. *Com as considerações supra, os defendentes pleitearam (peça 310, p. 20): i) a exclusão da Sra. Tânia Maria Hoglund do rol de responsáveis face à suposta ausência dos requisitos ensejadores da desconsideração da personalidade jurídica; e/ou ii) o julgamento pela regularidade de suas contas, afastando-se, por consequência, o débito e a multa propostos.*

Análise

Do superfaturamento

34. *Inicialmente, convém relatar que o parecer citado pelos defendentes abordou três temas: i) pagamento em duplicidade; ii) prática de ato antieconômico; iii) e sobrepreço e superfaturamento. Desses temas, apenas o superfaturamento [no serviço de desenvolvimento de software] diz respeito aos defendentes nesta ocasião. E na abordagem desse assunto, ao contrário do alegado pelos defendentes (parágrafo 31.1), em nenhum momento o parecer técnico mencionou ou justificou o uso dos fatores de ajuste e criticidade assim denominados.*

35. *Quanto à suposta obrigatoriedade de a contratante interagir com a Caixa, deve ser lembrado que todos os serviços contratados no âmbito do Contrato 1/2018, remunerados em USTs ou em PFs, convergiam para a execução do mesmo objeto, qual seja desenvolvimento de novo(s) sistema/aplicativos para a operacionalização do PIdJ: i) aplicativo para as plataformas Android, Windows Phone e IOS para uso dos beneficiários; ii) aplicativo para as plataformas Android, Windows Phone e IOS para uso dos promotores; iii) site do programa com basicamente as mesmas funcionalidades dos dois aplicativos anteriores; e iv) módulo gestor do programa (peça 178, p. 9-10).*

36. *Uma vez que o objeto pretendido era um novo sistema e/ou novos aplicativos, que deveriam ser feitos 'a partir do zero', não é razoável a alegação dos defendentes no sentido de que a SNJ deveria interagir com a Caixa para a transferência de informações (ou até mesmo dos códigos-fontes do sistema e dos aplicativos do antigo contrato) (parágrafo 31.2). A interlocução para a execução do objeto deveria se dar diretamente com a SNJ, que seria responsável por modelar, juntamente com a empresa Linkcon, o produto desejado.*

37. *Destaque-se que a própria SNJ recebia a base de dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) contendo os registros que atendiam aos requisitos do PIdJ (peça 98, p. 9, parágrafo 58). Isto é, a SNJ não necessitava interagir com a Caixa nem para obter a base de dados necessária para que a contratada pudesse executar o objeto contratado, de forma que a alegação de que a suposta interação trouxe dificuldades que precisam ser consideradas à luz do art. 22 da LINDB (parágrafo 31.2) não prospera. Aliás, há que se salientar que o referido dispositivo legal diz respeito aos obstáculos e dificuldades encontrados pelo gestor público no desempenho de suas atribuições e não de particular:*

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

38. De forma semelhante, também não é razoável a alegação dos defendentes de que era imprescindível à contratada o recebimento de informações e o acesso ao(s) código(s)-fonte(s) do sistema da Caixa para corrigir problemas e mantê-lo durante a migração, haja vista que, conforme dito no parágrafo anterior, o objeto do Contrato 1/2018 consistia em novos sistema de gerência e aplicativos, não havendo para isso a necessidade das citadas informações e códigos (parágrafo 31.4). Tampouco o uso da citada engenharia reversa, alegação inédita no decorrer deste processo (parágrafos 31.4 e 31.7), faz-se razoável pela mesma razão.

39. Em relação à comparação com o antigo contrato celebrado entre a SNJ e a Caixa (parágrafos 31.3 e 31.12), o superfaturamento apontado nesta TCE não possui qualquer relação com a contratação anterior celebrada pela SNJ com a Caixa, não sendo possível utilizá-la na tentativa de demonstrar que não houve essa irregularidade na execução do Contrato 1/2018. Tampouco serve a alegação de que a empresa Linkcon teria sido eficiente ao executar o objeto faturando 4.400 PFs ao invés dos 6.500 PFs previstos no contrato (parágrafo 31.8).

40. No que tange à alegada confusão da interpretação da Ditec/PR por não considerar o Fator de Ajuste e o PF Ajustado – Criticidade na contagem detalhada dos PFs, os quais, segundo os defendentes, teriam sido acrescentados licitamente devido à necessidade de compensar os gastos extras em virtude de a equipe da contratada ter que trabalhar fora do horário comercial para cumprir os prazos (parágrafo 31.5), importa relembrar que, o uso do Fator de Ajuste, que inflou a contagem dos PFs realizada pela contratada em 18% e 26% (peça 188, p. 3, item 3.1.1), não é uma prática comum nos contratos que utilizam PFs como métrica há muitos anos (peça 188, p. 3, item 3.1.1).

41. Inclusive, conforme citado no Roteiro de Métricas de Software do Sisp (peça 192, p. 10), a jurisprudência do TCU recomenda a utilização da métrica Ponto de Função Não Ajustado em contratos de prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, a exemplo do constante no Acórdão 1.910/2007-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler):

'9.3.2.1. adotar técnica de medição de aplicações por ponto de função sem ajustes pelas características da aplicação, com vistas a evitar a quantificação subjetiva do serviço que será demandado (e pago) à contratada, sob pena de correr riscos decorrentes de possível manipulação das medições e de eventuais prejuízos para a Administração ou para a contratada;' (grifou-se)

42. Por sua vez, os Acórdãos 2.348/2009-TCU-Plenário (rel. Ministro Walton Alencar) e 1.647/2010-TCU-Plenário (rel. Ministro Valmir Campelo), também citados naquele Roteiro, reforçam a determinação de se não usar qualquer tipo de fator de ajuste na medição por PFs na contratação de serviços de desenvolvimento de software, de modo a impossibilitar alterações na remuneração da funcionalidade medida, por se basear em interpretação subjetiva dos níveis das características gerais de sistemas (peça 192, p. 10). Portanto, o uso do fator de ajuste na contagem feita pela empresa Linkcon afronta, além do próprio Roteiro, a jurisprudência desta Corte e deve ser considerado para o cálculo do superfaturamento apontado nesta TCE.

43. No que concerne ao PF Ajustado – Criticidade, o Roteiro de Métricas de Software do Sisp trata do aumento do custo do PF basicamente em dois cenários.

44. O primeiro deles ocorre quando da redução do prazo para desenvolvimento do software, o que deve ser feito de forma criteriosa, tendo em vista que isso pode elevar o custo do PF entre 20% a 70%, dependendo do quanto o prazo foi reduzido (peça 192, p. 57, item 6.2.4). Registre-se que o aumento no custo do PF aqui comentado não consiste no fator PF Ajustado – Criticidade propriamente dito.

45. Ainda que a empresa contratada insista na validade da aplicação do fator de criticidade devido à redução do prazo para o desenvolvimento do objeto contratual, que chamou de 'aceleração do cronograma' (parágrafo 31.7), cabe fazer as considerações que seguem.

46. A cláusula sexta do Contrato 1/2018 estipulou 180 dias para sua vigência (peça 368, p. 7). Ou seja, a contratada sabia (e anuiu) de antemão qual objeto deveria ser executado e o prazo para tal, não

sendo razoável apoiar-se, posteriormente, na justificativa de que o prazo era reduzido, principalmente considerando-se que não houve aditamentos contratuais para reduzir qualquer prazo para a entrega de qualquer um dos aplicativos e sistemas contemplados no objeto do contrato.

47. Além disso, no âmbito do assunto em questão, compete citar o Roteiro de Métricas de Software do Sisp (peça 192, p. 47) no que concerne ao cálculo do prazo estimado de projetos de software. Segundo o roteiro, caso o órgão não possua dados históricos para calcular o prazo estimado, para projetos que envolvem mais de 100 PFs, o prazo de desenvolvimento em meses pode ser estimado pela fórmula denominada Capers Jones: $Td = V^t$, em que o Td é o resultado do tamanho do projeto em PFs (V) elevado ao expoente t , o qual pode assumir os valores constantes na figura a seguir:

Tipo de Sistema	Expoente t
Sistema Comum – Mainframe (desenvolvimento de sistema com alto grau de reuso ou manutenção evolutiva)	0,32 a 0,33
Sistema Comum – WEB ou Cliente Servidor	0,34 a 0,35
Sistema OO (se o projeto OO não for novidade para equipe, não tiver o desenvolvimento de componentes reusáveis, considerar sistema comum)	0,36
Sistema Cliente/Servidor (com alta complexidade arquitetural e integração com outros sistemas)	0,37
Sistemas Gerenciais complexos com muitas integrações, Datawarehousing, Geoprocessamento, Workflow	0,39
Software Básico, Frameworks, Sistemas Comerciais	0,40
Software Militar (ex: Defesa do Espaço Aéreo)	0,45

Figura 1 – Expoente t por tipo de projeto

Fonte: Roteiro de Métricas de Software do Sisp (peça 192, p. 47)

48. Para projetos menores do que 100 PFs, segundo o mesmo Roteiro, o prazo, em dias úteis, deve ser obtido por meio da definição de prazo máximo por tamanho funcional com base em dados históricos do órgão, conforme a figura que segue:

Tamanho do Projeto	Prazo máximo (em dias úteis)	
	Projetos Complexidade Baixa	Projetos Complexidade Média
Até 10 PF	9 dias	15 dias
De 11 PF a 20 PF	18 dias	30 dias
De 21 PF a 30 PF	27 dias	45 dias
De 31 PF a 40 PF	36 dias	60 dias
De 41 PF a 50 PF	45 dias	75 dias
De 51 PF a 60 PF	54 dias	90 dias
De 61 PF a 70 PF	63 dias	105 dias
De 71 PF a 85 PF	70 dias	110 dias
De 86 PF a 99 PF	79 dias	110 dias

Figura 2 – Estimativa de Prazo de Projetos menores que 100 PF

Fonte: Roteiro de Métricas de Software do Sisp (peça 192, p. 48)

49. De acordo com a contagem detalhada elaborada pela Ditec/PR, que foi utilizada para subsidiar conservadoramente o superfaturamento apontado nesta TCE, o desenvolvimento de cada um dos aplicativos ID Jovem para as plataformas Android, Windows Phone e IOS consumiu 68 PFs:

Item	PF Ajustado LinkCon	PFB DITEC Validado	Diferença (PF)	Diferença (%)
Aplicativo ID Jovem – Android	206,97	68,00	138,97	67,14%
Aplicativo ID Jovem – IOS	206,97	68,00	138,97	67,14%
Aplicativo ID Jovem – Windows Phone	206,97	68,00	138,97	67,14%
ID Jovem web e Ferramenta Administrativa	206,97	164,40	42,57	20,52%
Painel Situacional – Android	461,16	0,00	461,16	100,00%
Painel Situacional – IOS	461,16	0,00	461,16	100,00%
Painel Situacional – Windows Phone	461,16	0,00	461,16	100,00%
Painel Situacional – WEB	461,16	286,00	175,16	37,98%
PF Ajustado – Criticidade – 40%	1.069,01	0	1.069,01	100,00%
Total	3.741,53	654,40	3.087,13	82,51%

Figura 3 – Total de PFs contados pela contratada e pela Ditec/PR

Fonte: TC 023.101/2018-0, p. 14, Quadro 1

50. Isto é, utilizando o método de cálculo da estimativa de prazo para esses projetos constante no Roteiro de Métricas de Software do Sisp, os retromencionados aplicativos necessitariam de, no máximo, 105 dias para a elaboração de seus 68 PFs. Considerando que a elaboração deles poderia ser feita de forma concomitante por equipes distintas, haja vista não existir interdependência entre eles, ou que, após o desenvolvimento de um, seria mais fácil e rápida a elaboração dos demais, tendo em mente que se tratava do mesmo aplicativo, porém para plataformas distintas, o que poderia, em tese, demandar linguagens e plataformas de desenvolvimento diferentes, entende-se que o prazo de vigência contratual de 180 dias seria mais do que suficiente para que a empresa Linkcon pudesse atender a essa exigência do contrato.

51. Em relação à plataforma web do PIdJ e sua ferramenta administrativa, a contagem detalhada da Ditec/PR apurou 164,40 PFs para essa aplicação (peça 154, p. 348). Levando em conta a fórmula de Carpes Jones e atribuindo ao expoente t o valor de 0,35 (sistema comum – web ou cliente servidor conforme a Figura 1), estima-se, de forma conservadora, que o prazo necessário para o desenvolvimento dos dois sistemas em tela seria de 5,96 meses ($164,40^{0,35}$), o que corresponde a aproximadamente 179 dias. Dessa forma, o prazo de 180 dias de vigência contratual seria, em tese, igualmente suficiente para a conclusão da plataforma web do PIdJ e de sua ferramenta administrativa.

52. Acerca do Painel Situacional Web, a esse foram atribuídos 286 PFs na contagem detalhada da Ditec/PR. Recorrendo-se à fórmula de Capers Jones novamente, seriam necessários 7,24 meses ($286^{0,35}$) ou aproximadamente 217 dias para o seu desenvolvimento. Isto é, o Painel Situacional seria o único sistema que extrapolaria o prazo de vigência do Contrato 1/2018. Entretanto, deve ser frisado que a empresa Linkcon anuiu ao prazo contratado e às cláusulas contratuais, inexistindo, repise-se, qualquer aditivo ao ajuste para repactuação ou redução de prazo de forma a permitir o aumento do esforço da contratada e, consequentemente, o aumento do valor do PF em conformidade com o item 6.2.4 do Roteiro de Métricas de Software do Sisp.

53. O segundo cenário referente à possibilidade do aumento do custo PF é tratado no item 6.2.5 – Fator Criticidade de Solicitação de Serviço do multicitado Roteiro:

6.2.5 Fator de Criticidade de Solicitação de Serviço

Em função da criticidade e da necessidade de alocação de recursos extras para atendimento da demanda no prazo estipulado pelo cliente, sugere-se adotar um fator de criticidade de 1,35 (um vírgula trinta e cinco), que deverá ser multiplicado pelo tamanho funcional da demanda considerada crítica, de modo a remunerar adequadamente o aumento do esforço de atendimento. Este fator é considerado para demandas que devem ser atendidas em finais de semana, feriados e fora do horário comercial. Entende-se como horário comercial o horário de 08:00 às 18:00.

É importante ressaltar que estas questões devem ser definidas em cláusulas contratuais e devem ser consideradas no orçamento do contratante.

Figura 4 – Fator Criticidade de Solicitação de Serviço

Fonte: Roteiro de Métricas de Software do Sisp (peça 192, p. 58)

54. Conforme pode ser visto na figura anterior, a aplicação do fator de criticidade de solicitação de serviço, no valor de 1,35, pode ser adotada em função da criticidade e da necessidade de alocação de recursos extras para atendimento da demanda no prazo estipulado pelo cliente. Contudo, o roteiro deixa expresso que esse fator deve ser considerado para demandas que devem ser atendidas em finais de semana, feriados e fora do horário comercial (8h às 18h). Ou seja, depreende-se da leitura do item 6.2.5 do roteiro do Sisp que o fator de criticidade pode ser aplicado apenas em demandas específicas, isto é, quando demandar entregas nos períodos anteriormente mencionados e não sobre todo o projeto de desenvolvimento de software.

55. Ainda assim, o Roteiro ressalta que as questões que levam à aplicação do fator de criticidade devem ser definidas no contrato, como bem lembrou a Ditec/PR (peça 188, p. 3-4, item 3.1.1), e consideradas no orçamento do contratante.

56. Portanto, verifica-se que a aplicação do fator de criticidade no Contrato 1/2018 não encontra respaldo diante do estabelecido no item 6.2.5 do Roteiro de Métricas de Software do Sisp. Em primeiro lugar, porque não foi aplicado pela contratada em demandas específicas (e em comum acordo com a SNJ), mas sobre todo o serviço de desenvolvimento. Em segundo lugar, porque a sua aplicação não foi prevista no instrumento contratual. Por último, destaque-se que a empresa Linkcon atribuiu 1,40 (ou 40%), por conta própria, ao fator de criticidade, enquanto o roteiro do Sisp sugere que ele deve ser de 1,35 (ou 35%).

57. Em referência à alegada aplicação do fator- k^{iii} , que seria menor do que o praticado no mercado (parágrafo 31.6), impõe observar que ele não guarda nenhuma relação com possível justificativa para inflar o valor dos PFs do serviço de desenvolvimento de software e, assim, afastar o superfaturamento apontado nesta TCE.

58. Além disso, deve ser observado que o parecer técnico apresentado pelos defendentes tratou do fator- k para os serviços remunerados por USTs (peça 311, p. 9, parágrafo 31), os quais não têm referência com o superfaturamento sobre o quantitativo dos PFs deste processo. Adicionalmente, o parecer técnico fez comparações inusitadas de demonstrativos contábeis do Serpro e da Dataprev com contrato de prestação de serviços da empresa Cast celebrado com o Ministério da Saúde (peça 311, p. 9, parágrafo 30), não demonstrando qual relação guardam entre si.

59. Quanto à alegação de que se a empresa Linkcon tivesse utilizado 654,40 PFs para o desenvolvimento do objeto do Contrato 1/2018 teria recebido menos de R\$ 100.000,00 por mês ($[654,40 \text{ PFs} \times \text{R\$ } 778,00] / 6$), o que seria inexequível, ao passo que a SNJ pagava R\$ 3.400.000,00 mensais à Caixa (parágrafo 31.9), importa destacar que o objeto do contrato celebrado entre a Secretaria e aquela instituição bancária, apesar de semelhante ao do Contrato 1/2018, tinha seu respectivo modelo de remuneração totalmente distinto desse.

60. Conforme o PB do Contrato 1/2018, a Caixa foi contratada para operar o PIdJ, isto é, desenvolver, manter e sustentar os sistemas e aplicativos, além de extrair periodicamente a base de dados dos potenciais usuários do Programa oriunda do MDS (peça 178, p. 3). Para realizar todas as atividades englobadas no contrato, a Caixa cobrava por cada um dos potenciais usuários do PIdJ, que, à época, era de aproximadamente dezesseis milhões de jovens, enquanto o total de beneficiários de fato cadastrados era próximo de quinhentos mil jovens, o que encarecia demasiadamente o ajuste (peça 178, p. 3) e impunha à SNJ desembolso mensal de R\$ 3.400.000,00.

61. Por outro lado, a SNJ contratou a empresa Linkcon para realizar o desenvolvimento de novos sistemas e aplicativos para a operacionalização do PIdJ e serviços associados. A forma de remuneração constante no Contrato 1/2018, desenvolvimento remunerado por PFs e os demais serviços, por USTs, demonstra, por si só, a disparidade na comparação feita pelos defendentes acerca dos valores pagos em cada contrato, principalmente considerando que o que está sendo aqui tratado é o desenvolvimento de sistemas pela métrica PF.

62. No tocante à alegação de que o TCU não pode pretender alterar as condições comerciais em prejuízo de particular e com enriquecimento ilícito da Administração e muito menos penalizá-lo pelo fato de o PB ter sido elaborado com condições ou metodologia diversas da prática deste Tribunal (parágrafo 31.10), deve ser registrado que esta Corte está demonstrando justamente o oposto. O débito imputado nesta TCE em virtude do superfaturamento encontrado no serviço de desenvolvimento visa a ajustar o valor pago

à contratada às condições contratuais, sem que incida cobrança indevida de fatores que inflaram o valor do PF em desacordo com o mercado, com a jurisprudência do TCU e com o Roteiro de Métricas de Software do Sisp.

63. Em referência ao suposto equívoco da equipe técnica do TCU que teria desconsiderado a obrigatoriedade de a contratada desenvolver os sistemas e aplicativos em doze linguagens de programação distintas (Java, Javascript, JSP, JSF, ASP, HTML, Delphi, PHP, .NET, C, C++ e C# – parágrafos 31.11-31.12), trata-se de outra alegação inédita ao longo deste processo. Em nenhum momento processual anterior, a empresa Linkcon afirmou que teria desenvolvido os sistemas e aplicativos contratados em todas as doze linguagens, tampouco faturou seus serviços segundo essa alegação.

64. Acrescente-se que, apesar de o PB descrever que o serviço de desenvolvimento de software contemplaria doze linguagens (peça 178, p. 6, item 3.2.6.3), a alegação em tela também não se mostra razoável, haja vista que, das linguagens relacionadas naquele documento, várias delas podem ser usadas conjuntamente para o desenvolvimento de um sistema, como Java, JSP, Javascript, ou até mesmo apenas uma delas pode gerar códigos multiplataformas, ou seja, para os sistemas operacionais Android e IOS, por exemplo, como é o caso da linguagem Delphi^{iv}. Por outro lado, convém registrar que não é tecnicamente possível ou usual construir aplicativos para plataformas móveis utilizando unicamente uma linguagem, como é o caso da HTML.

65. Além disso, prosperando a tese dos defendentes, caracterizar-se-ia ato de gestão antieconômico a ser imputado aos responsáveis da SNJ, pois oneraria desnecessariamente a Administração, uma vez que não haveria necessidade de disponibilização dos mesmos sistemas e aplicativos em linguagens distintas. Repise-se que essa obrigação não consta explicitamente no PB e tampouco é citada nas NTs subscritas pelos fiscal e gestor do contrato, no sentido de demandar a contratada para que elaborasse os sistemas e aplicativos em cada uma das linguagens relacionadas no PB.

66. Note-se ainda sobre o assunto que o item 3 – Itens do Objeto do PB que originou o Contrato 1/2018 (peça 178, 4-8) é basicamente uma réplica do mesmo item do termo de referência do Pregão Eletrônico (PE) 17/2016 da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) (peça 369, p. 95-98). O PE 17/2016 originou a Ata de Registro de Preços (ARP) 17/2016, à qual a SNJ inicialmente tentou aderir. Dessa forma, o PB da SNJ acabou herdando as mesmas doze linguagens de programação constantes no TR do PE 17/2016 da CDRJ, não necessariamente se requerendo a utilização de todas para atendimento das necessidades da Secretaria.

67. Com respeito à alegação de que não há correlação direta entre as linguagens que poderiam ser utilizadas para desenvolvimento e o fato de que os profissionais [desenvolvedores] têm salários distintos, o que justificaria a diferença a maior de 14% quando comparados o total de PFs para a construção dos sistemas e aplicativos em doze linguagens (3.926,40 PFs [327,20 PFs/linguagem x 12]) e o total de PFs efetivamente faturados pela contratada (4.400 PFs) (parágrafo 31.12), inicialmente, convém observar que a conta constante no parecer do perito e reproduzida nas novas alegações de defesa aparentemente está equivocada.

68. Se foram faturados 4.400 PFs e o total de PFs para as doze linguagens é 3.926,40 PFs, há uma diferença a menor de 10,76% desses em relação aos PFs faturados ($\{[4.400 - 3.926,40] / 4.400\} \times 100$), o que desfavorece a argumentação dos defendentes, pois, ainda que os sistemas e aplicativos fossem desenvolvidos em todas as doze linguagens, o total seria menor do que os 4.400 PFs faturados.

69. Adicionalmente, é oportuno registrar que a métrica PF é independente da linguagem de programação e serve para estimar e dimensionar o tamanho funcional de projetos de software (peça 192, p. 10), de forma que não deveria haver a variação alegada.

70. Quanto ao dossiê com o quantitativo de PFs que teriam sido contados detalhadamente pela empresa Linkcon por meio de minucioso estudo de contagem realizado pela empresa Eficácia (parágrafo 31.13), verifica-se, dos documentos nele acostados, que o documento 00019.000333/2018-77, de 28/12/2018 (o mais recente entre eles) consiste em despacho da Ditec/PR (peça 154, p. 347-349) em resposta à NT 45/2018/SNJ-CGRI. Nele consta o quadro resumo final da validação de PFs feita por aquele órgão (peça 154, p. 349, e Figura 3), a qual não deixa dúvidas de que os aplicativos e sistemas entregues pela

contratada somaram apenas 654,40 PFs ao invés dos 4.400 PFs faturados ou dos 3.741,53 PFs após ajuste (peça 188, p. 7, parágrafo 2).

71. Por fim, no que se refere às alegações de que a entrega do Painel Situacional e do aplicativo [Id Jovem] nas plataformas Windows Phone e IOS tiveram suas contagens de PFs zeradas ou significativamente reduzidas pela Ditec/PR devido a problema interno desse próprio órgão, mesmo tendo sido desenvolvidos e entregues pela contratada (parágrafo 31.14) e de que a empresa Linkcon concluiu e entregou seus trabalhos, mesmo que a SNJ não os tenha utilizado imediatamente por motivos alheios à esfera de sua responsabilidade, de forma que excluir os PFs da contagem dos citados módulos seria enriquecimento ilícito da Administração (parágrafo 31.15), importa dizer que argumentos semelhantes foram trazidos nas alegações de defesa anteriormente apresentadas também conjuntamente pela empresa Linkcon e pela Sra. Tânia Maria Hoglund (peça 169, 4-6). Dessa forma, aqui se aproveita a análise feita naquela ocasião por esta unidade técnica (peça 199, p. 60-61, parágrafos 241-246), abaixo transcrita:

'241. Em referência às alegações da defendente de que a Ditec/PR não teria considerado em sua contagem o Painel Situacional e os aplicativos do PIdJ para as plataformas Windows Phone e iOS (parágrafos 227.7-227.8), importa destacar que isso ocorreu em um primeiro momento, quando os referidos sistemas, aplicativos ou funcionalidades para essas plataformas específicas ainda não haviam sido evidenciados àquela Diretoria como entregues.

242. O próprio despacho da Ditec/PR, de 28/12/2018, que apresentou a síntese de sua contagem, tratou do assunto em tela e apontou que as funcionalidades da ferramenta administrativa (outro sistema que teve controvérsia sobre sua entrega) e o Painel Situacional, ambos para a plataforma web, foram considerados na contagem (peça 154, p. 347). Isso é refletido na contagem final da Ditec/PR, de onde se verifica que foram desconsiderados apenas as versões do Painel Situacional para as plataformas Android, iOS e Windows Phone, bem como o fator de ajuste relativo à criticidade (peça 154, p. 348).

243. Conforme o Termo de Conformidade/Atesto de Entrega evidencia, o Painel Situacional foi entregue, porém somente na versão web (peça 169, p. 7). Portanto, diante exposto, as alegações da empresa Linkcon de que a Ditec/PR se equivocou em não considerar aplicativos para plataformas móveis específicas e o Painel Situacional (parágrafo 227.8) não encontram respaldo nos fatos.' (grifou-se)

72. Face às considerações acima, entende-se que as novas alegações de defesa ora em análise no sentido de afastar o débito imputado à empresa Linkcon e à Sra. Tânia Maria Hoglund no âmbito desta TCE devem ser rejeitadas.

Da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon

73. Acerca do assunto em epígrafe, inicialmente, é oportuno rememorar o processo TC 015.932/2018-4. Esse processo, que teve por objetivo fiscalizar aquisições de tecnologia da informação (TI) realizadas pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), embasou a decisão do Plenário desta Corte de Contas para a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon na representação que originou esta TCE.

74. Um dos objetos da citada fiscalização foi o Contrato 38/2017, celebrado entre a Funasa e a empresa Linkcon. A celebração desse contrato deu-se em situações semelhantes ao ajuste alvo desta TCE, tendo sido oriundo de adesão à ARP 17/2016 da CDRJ, a mesma que acabou por resultar no Contrato 1/2018, celebrado entre a SNJ e a empresa Linkcon. No âmbito do TC 015.932/2018-4, foram identificadas várias irregularidades no Contrato 38/2017, entre elas superfaturamento na sua execução.

75. Em virtude das irregularidades encontradas e considerando a existência de indícios de que a estrutura operacional da empresa Linkcon não condizia com os pagamentos que vinha recebendo da Administração Pública naquela ocasião, o Ministro-Relator do TC 015.932/2018-4, no voto condutor do Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário, entendeu haver os requisitos necessários para promover a desconsideração da personalidade jurídica daquela empresa (peça 370, 7, parágrafos 61-65):

'61. Além disso, em relação à empresa LinkCon, faz-se mister promover a desconsideração de sua personalidade jurídica e a citação de seus sócios.

62. Há indícios de que sua estrutura operacional não condiz com os pagamentos que vêm recebendo de instituições públicas.

63. Segundo informações obtidas pelas equipes de auditoria coordenadas pela Sefti, as fachadas dos locais em que se situam a sede da empresa e suas três filiais (peça 112, p. 2, cláusula segunda), em princípio, indicam a exploração de atividades econômicas bastante diversas daquelas que são objeto do contrato em epígrafe.

64. Além da incompatibilidade da natureza dos serviços prestados, as condições físicas de cada local afiguram-se incompatíveis com o faturamento recente da empresa. De acordo com as ordens bancárias do Siafi, referentes ao exercício de 2017, a empresa recebeu de entes federais, naquele exercício, a monta de R\$ 14,5 milhões (em 2018, até o momento, a empresa foi beneficiária de outros R\$ 5 milhões). Além destes pagamentos, de origem federal, a empresa celebrou contratos administrativos com entes públicos estaduais e municipais, que somam mais de R\$ 50 milhões.

65. Com efeito, ante tais indícios, entendo que nesta oportunidade deve-se proceder à desconsideração de sua personalidade jurídica. No mesmo sentido, faz-se mister que a unidade técnica identifique seus sócios e encaminhe ao restitua os autos ao meu Gabinete para que seja promovida as respectivas citações solidárias.' (grifou-se)

76. Nessa esteira, o item 9.2 do citado desconsiderou a personalidade jurídica da empresa Linkcon no âmbito do TC 015.932/2018-4 (peça 371, p. 1).

77. Dadas as semelhanças entre as formas de contratação da empresa Linkcon pela Funasa e pela SNJ, que tiveram por base a ARP 17/2016 da CDRJ, no âmbito do processo TC 023.101/2018-0, representação que originou esta TCE, em seu voto, a Ministra-Relatora Ana Arraes entendeu que estavam presentes os mesmos fatos objetivos arrolados pelo Ministro Augusto Sherman no TC 015.932/2018-4, os quais apresentavam influência nos autos da representação. Por essa razão, a Ministra-Relatora anuiu à proposta desta unidade técnica para desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Linkcon também no TC 023.101/2018-0 (peça 3, p. 5, parágrafo 17), resultando no item 9.2 do Acórdão 1.612/2019-TCU-Plenário (peça 2, p. 1):

'9.2. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Linkcon Eireli, a fim de responsabilizá-la, solidariamente com sua sócia, Tânia Maria Hoglund (CPF 089.982.868-07), pelos indícios de irregularidades referidos nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 adiante;'

78. Relatado o histórico que motivou a desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Linkcon na representação sob o TC 023.101/2018-0, cabe citar a Lei 12.486/2013, a qual, em seu art. 14, estabelece que, no âmbito de procedimentos administrativos:

'A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.' (grifou-se)

79. Quanto aos atos ilícitos previstos na mesma lei e referenciados no art. 14, cabe transcrever os dispositivos que os relacionam:

'Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.'

80. Cotejando os registros feitos no voto do Ministro-Substituto Augusto Sherman (parágrafo 75) com o art. 14 c/c art. 5º da Lei 12.486/2013, verificam-se presentes indícios de que a empresa Linkcon foi utilizada para encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial, de forma que se entende que a medida aplicada, ainda que excepcional, foi criteriosa, fundamentada, justa e legal, ao contrário do alegado pelos defendentes (parágrafos 31.1-31.2 e 32.6).

81. No que tange às citadas decisões do STF proferidas unipessoalmente no âmbito de mandados de segurança (MSs 32.494/DF, 36.849/DF e 36.650/DF – parágrafos 32.3-32.5) e que foram a favor dos impetrantes e/ou advertiram que o TCU pode aplicar a desconsideração da personalidade jurídica apenas nos limites das hipóteses legais que a autorizam, conforme visto nos parágrafos anteriores, a medida tomada no âmbito da representação sob o TC 023.101/2018-0 e da fiscalização sob o TC 015.932/2018-4 respeitou os ditames da Lei 12.486/2013. Conforme extrai-se dos votos dos Ministros-Relatores (parágrafo 75 e 77), a medida foi aplicada em virtude de indícios de que a empresa Linkcon era utilizada para encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial.

82. Especificamente quanto ao MS 32.494/DF, o qual fez uma série de ponderações acerca da possibilidade da aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito de processos administrativos, convém destacar que uma delas se refere justamente à inexistência de pronunciamento do STF sobre a validade da aplicação de tal medida em âmbito administrativo (parágrafo 32.3), de modo que não é vedada a sua utilização pelo TCU até o presente momento.

83. Por fim, importa registrar que a Sra. Tânia Maria Hoglund impetrou o MS 36.989 no STF pleiteando (peça 193, p. 10-11):

'ii) conceder a MEDIDA LIMINAR pleiteada, **inaudita altera parte**, face ao **periculum in mora** e ao **fumus boni iuris**, a fim de determinar à autoridade coatora a SUSPENSÃO do Acórdão 1612/2019, em especial no item 9.2 que trata da desconsideração da personalidade jurídica, ante o PRONUNCIAMENTO DEFINITIVO DO STF NESTE PARTICULAR, conforme decisão de Vossa Excelência no MS 36.650, caso idêntico a este e decisões do Ministro Celso de Mello e Marco Aurélio respectivamente nos autos do MS Nº 32.494 E MS Nº 35.506 em que foram proferidas liminares a suspender o levantamento da personalidade jurídica.

(iii) quanto ao julgamento do mérito, acolher TOTALMENTE o presente **mandamus** para que:

(iv) Seja CONCEDIDA A SEGURANÇA pleiteada, com a finalidade de, confirmada a medida liminar anteriormente requerida, em definitivo, proceder à anulação da decisão que decretou a desconsideração da personalidade jurídica, com a consequente exclusão da sra. Tânia Maria Hoglund da lide, posto que plenamente demonstrada a incompetência deste Tribunal de Contas da União para efetuar a

desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon, haja vista que não há previsão constitucional/legal aplicável à espécie, sendo flagrante a violação aos princípios da legalidade estrita, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.'

84. A Exm^a Ministra Rosa Weber, relatora do referido MS, em decisão unipessoal proferida em 30/4/2020, indeferiu a medida liminar pleiteada (peça 193, p. 5, parágrafo 5). Irresignada, a impetrante interpôs agravo interno (peça 193, p. 11, parágrafo 5), o qual não foi acolhido pela Ministra-Relatora (peça 193, p. 15, parágrafo 9). Novamente, irresignada, a Sra. Tânia Maria Hoglund apresentou embargos de declaração, o qual foi rejeitado em decisão da Relatora datada de 18/3/2021 (peça 193, p. 19, parágrafo 6).

85. Posteriormente, em 21/6/2021, decisão da 1^a Turma do STF julgou o agravo interno, conhecendo-o e ratificando o seu não provimento (peça 193, p. 21, parágrafo 5). Em consulta ao site do STF é possível verificar que o MS se encontra transitado em julgado desde 3/8/2021^{vi}.

86. Face às considerações acima, entende-se que as novas alegações de defesa, ora em análise, no sentido de excluir a Sra. Tânia Maria Hoglund do rol de responsáveis desta TCE devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

87. As novas alegações de defesa dos Srs. Leonardo da Silva Pereira Resende e Sauro Spinelly Florêncio da Cunha (parágrafos 6.1-6.12 e 21.1-21.15, respectivamente) foram basicamente fundamentadas na suposta boa-fé quando da prática de atos que causaram dano ao erário e, por consequência, originaram os débitos e multas a eles imputados.

88. Entretanto, da análise das NTs que aprovaram para pagamento o serviço de desenvolvimento de software (parágrafos 10-16 e 20), as quais foram elaboradas pelo Sr. Leonardo da Silva e anuídas pelo Sr. Sauro Spinelly, e deram causa ao enriquecimento sem causa da empresa Linkcon, verifica-se que a suposta boa-fé alegada não pode ser caracterizada. A conduta desses responsáveis caracteriza, no mínimo, erro grosseiro por não se certificarem de que os quantitativos dos PFs faturados pela contratada correspondiam à efetiva execução (parágrafos 12-14 e 29). Por essa razão, será proposta a rejeição de suas alegações de defesa.

89. Acerca das novas alegações de defesa apresentadas conjuntamente pela empresa Linkcon e pela Sra. Tânia Maria Hoglund quanto à imputação de débito relativo ao superfaturamento na execução do Contrato 1/2018 (parágrafos 31.1-31.15), fundamentadas majoritariamente em parecer técnico de particular por eles contratado, não foram suficientes para afastá-lo, conforme a análise constante nos parágrafos 34-71 desta instrução.

90. Especificamente em referência às alegações de que a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon deveria ser revista, seja pela suposta impossibilidade de esta Corte de Contas poder aplicá-la ou pela suposta inexistência de fundamentação para tanto (parágrafos 32.1-32.6), entende-se que a argumentação exposta na defesa não foi capaz de demonstrar as alegadas fragilidades da medida adotada pelo TCU. Inclusive, a Sra. Tânia Maria Hoglund impetrou MS junto ao STF pleiteando a reformulação da medida, que já se encontra transitado em julgado e não foi provido (parágrafos 73-85).

91. Esses motivos ensejam proposta para a rejeição das alegações de defesa da empresa Linkcon e da Sra. Tânia Maria Hoglund.

92. Vale destacar que, após a decisão do Plenário sobre as condutas e responsabilizações analisadas nesta instrução, o presente processo deve ser enviado à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (Serur) para sua continuidade, em virtude de estarem pendentes de análise recursos de reconsideração já conhecidos pelo Relator em Despacho à peça 338, e conforme já sinalizado pela Serur à peça 367.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para que sejam enviados ao Relator, Ministro Jorge Oliveira, com as seguintes propostas:

93.1. rejeitar as novas alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Leonardo da Silva Pereira Resende (CPF 041.271.401-94) e Sauro Spinelly Florêncio da Cunha (CPF 060.331.664-69);

93.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Linkcon Eireli (CNPJ 05.323.742/0001-71) e pela Sra. Tânia Maria Hoglund (CPF 089.982.868-07);

93.3. com fulcro no inciso I do art. 1º e na alínea 'c' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso I do art. 1º e o inciso III do art. 209 do RITCU, julgar irregulares as contas dos Srs. Leonardo da Silva Pereira Resende e Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, bem como da empresa Linkcon Eireli e da Sra. Tânia Maria Hoglund;

93.4. com fulcro no art. 19, **caput**, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 210, **caput**, do RITCU, condenar os Srs. Leonardo da Silva Pereira Resende e Sauro Spinelly Florêncio da Cunha e a Sra. Tânia Maria Hoglund, em solidariedade com a empresa Linkcon Eireli, a comprovarem, no prazo de quinze dias a contar das notificações, perante este Tribunal, conforme o art. 23, inciso III, alínea 'a' c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU, o recolhimento das dívidas a seguir relacionadas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
21/5/2018	1.000.838,40
27/6/2018	1.457.038,40

93.5. com fulcro no art. 19, **caput**, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 210, **caput**, do RITCU, aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RITCU aos Srs. Leonardo da Silva Pereira Resende e Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, bem como à empresa Linkcon Eireli e à Sra. Tânia Maria Hoglund, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

93.6. com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

93.7. autorizar, caso seja requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;

93.8. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis e à Secretaria Nacional de Juventude, com a informação de que o inteiro teor do relatório e do voto que a fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

VOTO

Trata-se, neste momento, da análise de novas alegações de defesa apresentadas por Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e pela empresa Linkcon Ltda. no âmbito de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.612/2019-Plenário, em face de indícios de dano ao erário decorrente da execução do Contrato 1/2018, firmado entre a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a empresa Linkcon Ltda., no valor de R\$ 7.599.390,00.

2. O aludido contrato tinha por objeto o desenvolvimento de solução de tecnologia para operacionalização do Programa Identidade Jovem. Os débitos apurados decorrem da constatação de duas irregularidades: pagamentos em duplicidade e superfaturamento.

3. Foram considerados pagamentos em duplicidade todos aqueles relativos a serviços de gerência de projetos, administração de banco de dados, adequações corretivas e manutenções, além de suporte operacional. O dano foi apurado no valor histórico de R\$ 710.867,01, atribuído à empresa contratada, à sua sócia (Tania Maria Hoglund) e aos ex-gestores da SNJ que atuaram na elaboração e na aprovação do Projeto Básico que subsidiou a contratação (Francisco de Assis Costa Filho, Thiago Menezes Siqueira, Hélber Augusto Reis Borges e Leonardo da Silva Pereira Resende).

4. A identificação de superfaturamento, por sua vez, decorreu da constatação de pagamento de pontos de função em quantidade superior à efetivamente executada pela contratada, no valor histórico de R\$ 2.457.876,80, imputado à empresa, à sua sócia e aos ex-gestores que participaram da aprovação dos pagamentos.

5. Por meio do Acórdão 1.717/2022-Plenário, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito e multa.

6. Posteriormente, por meio do Acórdão 2.305/2022-Plenário, foram acolhidos parcialmente os embargos de declaração da Linkcon Ltda. e de sua sócia, Tânia Maria Hoglund, opostos à decisão original, tornando sem efeito o subitem 9.5.2, que imputou o débito relativo ao superfaturamento de pontos de função à empresa, à sua sócia e aos ex-gestores Leonardo da Silva Pereira Resende e Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, e o subitem 9.6, que aplicou multa proporcional ao débito aos mesmos responsáveis.

7. Os autos foram restituídos à Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) para que, após ser concedido acesso aos autos aos responsáveis, incluindo os itens não digitalizáveis, fosse realizada a análise das eventuais novas alegações de defesa apresentadas.

8. Regularmente notificados, os responsáveis apresentaram as suas alegações de defesa, nas quais alegaram, em síntese, a existência de boa-fé quando da prática dos atos e, no caso da Linkcon Ltda. e de Tânia Maria Hoglund, a inexistência de superfaturamento no presente caso, fundamentada, principalmente, em parecer técnico de engenheiro contratado por elas (peças 295, 296, 310 e 311).

9. Após a análise final, a unidade instrutora entendeu que os responsáveis não lograram êxito em afastar as irregularidades identificadas e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, assim, propôs a rejeição das alegações de defesa apresentadas e, por consequência, o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis, com imputação de débito e multa (peças 372 a 374).

10. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pela AudTI (peça 377).

11. Manifesto-me de acordo com as análises efetuadas, adotando os fundamentos da instrução da unidade especializada e do parecer do MPTCU como razões de decidir, sem prejuízo de trazer breves comentários.

12. Preliminarmente, é preciso analisar a eventual ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU. Tal exame precisa ser realizado à luz das disposições da Resolução-TCU 344/2022, a qual estabelece, em seu art. 2º, que a prescrição nos processos de controle externo, salvo os de apreciação de atos de pessoal, observará o disposto na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509.

13. Nessa linha, a partir do termo inicial do prazo prescricional, que, neste caso, é a data do conhecimento da irregularidade, definida como a data da autuação da representação da unidade técnica (TC 023.101/2018-0), em 5/7/2018, se seguiram diversos eventos interruptivos que, tais como as instruções, oitivas e inspeções até a conversão do processo nesta tomada de contas especial e a determinação das citações, em 10/7/2019 (peça 2), e, a partir daí, novas instruções e citações até a primeira instrução de mérito, em 19/8/2021 (peça 199), e a prolação do Acórdão 1.717/2022-Plenário, em 27/7/2022 (peça 221), e do Acórdão 2.305/2022-Plenário, em 19/10/2022 (peça 261) e, por último, a nova instrução de mérito, em 10/12/2024 (peça 372).

14. Assim, não houve transcurso do prazo de cinco anos entre os eventos processuais, assim como os intervalos entre os atos processuais foram inferiores a três anos, de modo que não ocorreu a prescrição quinquenal ou a prescrição intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

15. Quanto ao mérito, acompanho a unidade instrutora no sentido de que as alegações de defesa apresentadas não trouxeram aos autos elementos que pudessem afastar as irregularidades ou o dano, nem justificar a conduta dos responsáveis.

16. Importa registrar que, neste momento, a análise se restringe à irregularidade decorrente do superfaturamento identificado, uma vez que permanecem hígidos os itens do Acórdão 1.717/2022-Plenário que trataram das demais irregularidades.

17. Nesse ponto, rememoro trecho do voto condutor do Acórdão 1.717/2022-Plenário acerca do superfaturamento (peça 222):

“13. O superfaturamento apurado nesta TCE decorre do pagamento de Pontos de Função (PF) em quantidade superior à efetivamente executada pela contratada.

14. A empresa Linkcon faturou e recebeu 4.400 PF, equivalendo a R\$ 3.423.200,00.

15. A SNJ, inquirida pela equipe técnica deste Tribunal acerca da contagem detalhada dos PF de todos os serviços de desenvolvimento faturados e pagos, em conjunto com os artefatos utilizados para subsidiar a medição, informou que os pagamentos realizados em maio e junho/2018 para os serviços de desenvolvimento ocorreram, em comum acordo com a empresa contratada, com base em contagem estimada dos pontos de função. Os gestores da SNJ também relataram que, segundo acordado com a contratada, após a entrega da contagem detalhada dos pontos de função, quaisquer divergências entre o quantitativo estimado faturado e o efetivamente entregue seriam objeto de glosa. Nesse contexto, após o fornecimento da contagem detalhada pela empresa Linkcon, que totalizou 3.741,53 PFs, aquela Secretaria constatou faturamento a maior de 658,47 PFs, representando R\$ 512.289,66, valor que seria glosado do saldo a ser pago nas futuras faturas.

16. Os itens de desenvolvimento quantificados pela contratada foram os seguintes:

Item	PF Ajustado LinkCon
<i>Aplicativo ID Jovem – Android</i>	<i>206,97</i>
<i>Aplicativo ID Jovem – IOS</i>	<i>206,97</i>
<i>Aplicativo ID Jovem – Windows Phone</i>	<i>206,97</i>
<i>ID Jovem web e Ferramenta Administrativa</i>	<i>206,97</i>
<i>Painel Situacional – Android</i>	<i>461,16</i>
<i>Painel Situacional – IOS</i>	<i>461,16</i>
<i>Painel Situacional – Windows Phone</i>	<i>461,16</i>
<i>Painel Situacional – WEB</i>	<i>461,16</i>

<i>PF Ajustado – Criticidade – 40%</i>	<i>1.069,01</i>
TOTAL	3.741,53

17. De forma a avaliar a veracidade da contagem apresentada pela empresa Linkcon e aferir o valor correto a ser glosado da contratada, em razão da divergência identificada, a SNJ solicitou parecer da Diretoria de Tecnologia – Ditec/PR, órgão especializado integrante da estrutura da Secretária-Geral da Presidência da República, que concluiu que:

- a) a contagem detalhada da contratada utilizou dois inflatores: ‘Fator de Ajuste’ e ‘PF Ajustado – Criticidade’;
- b) a aplicação do inflator Fator de Ajuste, que acresceu 18% e 26% ao ponto de função bruto (PFB) dos módulos Identidade Jovem e Painel Situacional, respectivamente, não é uma prática comum nos contratos que utilizam PFs como métrica e afronta orientações do TCU, como as contidas nos Acórdãos 2.348/2009-Plenário e 1.647/2010-Plenário;
- c) para que o inflator PF Ajustado – Criticidade possa ser utilizado, é necessário que existam cláusulas contratuais específicas acerca da redução do cronograma e o Contrato 1/2018 não respalda esse tipo de cobrança, que majorou a contagem final em 1.069,10 PFs;
- d) não foi apresentada a documentação necessária à comprovação de que módulo Painel Situacional tenha sido desenvolvido e entregue em funcionamento;
- e) não foram apresentadas evidências da disponibilização do aplicativo na plataforma Windows Phone; e
- f) não foram apresentadas evidências da disponibilização do módulo Identidade Jovem para a plataforma iOS na loja oficial da Apple.

18. Após esclarecimentos por parte da SNJ e da contratada, a Ditec/PR refinou a contagem dos PF atribuídos aos módulos e plataformas desenvolvidos para o PIdJ pela empresa Linkcon, concluindo pela seguinte quantificação:

Item	PFB DITEC Validado
<i>Aplicativo ID Jovem – Android</i>	<i>68,00</i>
<i>Aplicativo ID Jovem – IOS</i>	<i>68,00</i>
<i>Aplicativo ID Jovem – Windows Phone</i>	<i>68,00</i>
<i>ID Jovem web e Ferramenta Administrativa</i>	<i>164,40</i>
<i>Painel Situacional – Android</i>	<i>0,00</i>
<i>Painel Situacional – IOS</i>	<i>0,00</i>
<i>Painel Situacional – Windows Phone</i>	<i>0,00</i>
<i>Painel Situacional – WEB</i>	<i>286,00</i>
<i>PF Ajustado – Criticidade – 40%</i>	<i>0</i>
TOTAL	654,40

19. Considerando terem sido pagos 4.440 PFs, o superfaturamento decorrente é de R\$ 2.914.076,80 (3.745,60 PFs).

20. Conforme consta do Relatório precedente, a Sefti realizou sua própria validação, concluindo pela realização de 698,40 PFs, quantidade bastante próxima àquela apurada pela Ditec/PR.”

18. Assim, em linha com o entendimento da unidade técnica e do MPTCU, concluo ter havido dano ao erário por superfaturamento no Contrato 1/2018, tendo em vista o pagamento de pontos de função em quantidade superior àquela efetivamente executada pela contratada.

19. Quanto às alegações de defesa de Leonardo da Silva Pereira Resende e Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, acompanho a análise da unidade instrutora reproduzida no relatório que acompanha esta deliberação, no sentido de que não foram suficientes para elidir a ocorrência do superfaturamento ou comprovar a existência de boa-fé.

20. Relembro que Leonardo da Silva Pereira Resende atuou tanto na fase de planejamento quanto na de execução contratual, tendo atestado a prestação de todos os serviços e encaminhado todas as notas fiscais para pagamento. Já Sauro Spinelly Florêncio da Cunha atuou na condição de gestor-substituto do Contrato 1/2018, posição em que anuiu às notas técnicas que aprovaram o pagamento das Notas Fiscais 147, 166, 512 e 520, que concorreram para o superfaturamento identificado.

21. Não é demais lembrar que um gestor ou um fiscal de contrato diligente não admitiria o pagamento de recursos vultosos sem se certificar de que os quantitativos de serviços faturados correspondiam à efetiva execução, estando evidente o nexo de causalidade entre a conduta dos responsáveis e o dano causado ao erário.

22. Quanto às alegações de defesa apresentadas conjuntamente pela empresa Linkcon Ltda. e por sua sócia, Tânia Maria Hoglund, baseadas, primordialmente, em parecer técnico por elas contratado, não merecem ser acolhidas, uma vez que não foram capazes de elidir a ocorrência do superfaturamento, conforme já anteriormente discutido neste e no voto condutor do Acórdão 1.717/2022-Plenário.

23. No parecer apresentado, embora o subscritor apresente diversos argumentos relacionados aos pagamentos em duplicidade e à prática de ato antieconômico, em nenhum momento mencionou ou apresentou justificativas quanto ao uso dos fatores de “ajuste” e de “criticidade” como inflatores no cálculo dos pontos de função, que concorreram para o superfaturamento aqui analisado.

24. Registro que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que não cabe o uso de fator de ajuste na medição por pontos de função na contratação de serviços de desenvolvimento de *software*, de modo a impossibilitar alterações na remuneração da funcionalidade medida, por se basear em interpretação subjetiva dos níveis das características gerais de sistemas, a exemplo dos Acórdãos 1.910/2007 (relator: Ministro Benjamin Zymler) e 2.348/2009 (relator: Ministro Walton Alencar), ambos do Plenário.

25. Sobre a necessidade de aplicar o fator de criticidade em virtude da redução de prazo para o desenvolvimento do objeto contratual, como bem demonstrou a unidade instrutora, não cabe incidir tal fator em todo o contrato, visto que somente pode ser aplicado em demandas específicas, quando as entregas demandem atendimento em finais de semana, feriados e fora do horário comercial (8h às 18h). Além disso, a sua aplicação não foi prevista no instrumento contratual.

26. Quanto à alegação de que a necessidade de interação com a Caixa trouxe maior dificuldade à execução contratual, não restou demonstrada. Pelo contrário, a interlocução para a execução do objeto, que era o desenvolvimento de “novos” sistemas e/ou de “novos” aplicativos, deveria se dar diretamente entre a contratada e a SNJ, responsável por modelar, juntamente com a empresa, o produto desejado, não sendo necessário o acesso a códigos-fonte ou a realização de manutenção dos sistemas em funcionamento.

27. Também não é razoável a comparação de valores com os exemplos de contratos trazidos aos autos, nem mesmo com o contrato mantido entre a SNJ e a Caixa, visto que o objeto do Contrato 1/2018 é diverso dos exemplos apresentados, tendo seu próprio modelo de remuneração definido no instrumento firmado.

28. Dentre as demais alegações, todas adequadamente analisadas pela unidade instrutora, destaco, ainda, o questionamento quanto à desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon Ltda. Relembro que essa questão foi enfrentada no âmbito do TC 023.101/2018-0, representação que originou a presente TCE.

29. Em linha com decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo dos Mandados de Segurança 32.494/DF, 36.849/DF e 36.650/DF, esta Corte de Contas pode aplicar a desconsideração da personalidade jurídica apenas nos limites das hipóteses legais que a autorizam. No caso concreto, o

fundamento que respalda a decisão do TCU é a Lei 12.486/2013, a qual, em seu art. 14, estabelece que, no âmbito de procedimentos administrativos:

“A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.”

30. Como bem registrado pela unidade instrutora, o caso aqui enfrentado se assemelha ao tratado no TC 015.932/2018-4, que também resultou na desconsideração da personalidade jurídica da Linkcon Ltda., por meio do Acórdão 2.207/2018-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

31. Nesse ponto, ressalto que a responsável Tânia Maria Hoglund impetrou o MS 36.989 no STF pleiteando a anulação da decisão que decretou a desconsideração da personalidade jurídica da Linkcon Ltda., o que foi indeferido pela Ministra Rosa Weber em decisão ratificada pela 1ª Turma do STF, em sede de agravo, e que já se encontra transitada em julgado.

32. Assim, ao ponderar que não há evidências de boa-fé nas ações dos responsáveis, consoante o disposto no art. 202 do Regimento Interno do TCU, as suas contas devem ser julgadas irregulares, com a correspondente imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º daquele artigo.

33. Por último, impõe-se a aplicação da multa estabelecida nos arts. 19 e 57 da Lei 8.443/1992. Para definição do seu valor, destaco que este Tribunal se baseia em fatores específicos para cada caso, incluindo avaliação da natureza e da gravidade das irregularidades, magnitude dos danos causados, culpabilidade dos envolvidos, circunstâncias agravantes e atenuantes e antecedentes do responsável, nos termos, por exemplo, das disposições do art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

34. Nesse contexto, e considerando que as novas alegações de defesa não lograram êxito em elidir as irregularidades ou reduzir o débito quantificado, mantenho a proposta de aplicação de multa nos quantitativos presentes no Acórdão 1.717/2022-Plenário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2188/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.577/2019-7
- 1.1. Apenso: 023.101/2018-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessada: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
 - 3.2. Responsáveis: Francisco de Assis Costa Filho (020.030.283-31); Hélber Augusto Reis Borges (105.318.776-98); Leonardo da Silva Pereira Resende (041.271.401-94); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Sauro Spinelly Florêncio da Cunha (060.331.664-69); Tânia Maria Hoglund (089.982.868-07); Thiago Coelho Verçosa de Medeiros Raposo (716.989.491-20); Thiago Menezes Siqueira (975.170.385-91)
4. Unidade: Secretaria Nacional de Juventude
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)
8. Representação legal: Marcelo Leal de Lima Oliveira (OAB/DF 21.932), representando Tânia Maria Hoglund; Thais Aroca Datcho Lacava (OAB/SP 234.563) e outros, representando Linkcon Ltda.; Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB/MA 20.582) e outros, representando Hélber Augusto Reis Borges, Francisco de Assis Costa Filho, Thiago Menezes Siqueira, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha e Leonardo da Silva Pereira Resende

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.612/2019-Plenário, em face de indícios de dano ao erário decorrente da execução do Contrato 1/2018, firmado entre a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a empresa Linkcon Ltda,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, alíneas “b” e “c”, e §§ 2º e 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. rejeitar as novas alegações de defesa de Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e da empresa Linkcon Ltda.;

9.2. julgar irregulares as contas de Leonardo da Silva Pereira Resende, Sauro Spinelly Florêncio da Cunha, Tânia Maria Hoglund e da empresa Linkcon Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
21/5/2018	1.000.838,40
27/6/2018	1.457.038,40

9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis a seguir especificados, as multas também listadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R\$)
-------------	-------------

Leonardo da Silva Pereira Resende	60.000,00
Sauro Spinelly Florêncio da Cunha	50.000,00
Tânia Maria Hoglund	60.000,00
Linkcon Ltda.	60.000,00

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

9.6. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais, a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar aos responsáveis que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. comunicar a presente deliberação aos responsáveis, à interessada, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Distrito Federal; e

9.9. remeter o processo para a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a fim que aquela unidade proceda à instrução dos recursos pendentes de análise, nos termos do despacho constante à peça 338.

10. Ata nº 37/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2188-37/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

ⁱ Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

ⁱⁱ Por meio do Contrato 1/2016, celebrado entre a SNJ e a Caixa, essa instituição financeira foi incumbida de operacionalizar o Programa Identidade Jovem. Para isso, desenvolveu aplicativos para dispositivos móveis e sistemas, disponibilizou infraestrutura para suportá-los e absorveu os respectivos serviços de manutenção e suporte para o devido funcionamento do Programa. A Caixa era também responsável por elaborar e gerir a identificação dos beneficiários, instrumentos de consulta e comprovação do beneficiário, canais de comunicação e de acesso à informação. A remuneração dos serviços contratados junto à Caixa no Contrato 1/2016 dava-se pelo número de beneficiários elegíveis ao Programa e não pelos jovens que efetivamente utilizassem a sua plataforma, tendo as faturas desse ajuste alcançado o montante de R\$ 27.600.000,00 (peça 199, parágrafos 62.2-63.3).

ⁱⁱⁱ O fator-k é reconhecidamente utilizado no cálculo da estimativa do valor da mão de obra a ser alocada para um certo

perfil profissional, como tratado na Instrução Normativa da Secretaria de Governo Digital do Ministério de Inovação em Serviços Públicos 750/2023ⁱⁱⁱ, que estabelece modelo para a contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de *software*.

^{iv} <https://www.devmedia.com.br/construindo-aplicativos-android-no-delphi-10-seattle/34092#:~:text=Com%20o%20Delphi%20%C3%A9%20poss%C3%ADvel,diversas%20plataformas%20e%20dispositivos%20m%C3%B3veis> e <https://blogs.embarcadero.com/pt/how-to-make-a-native-cross-platform-apps-in-30-seconds/>, em 8/10/2024.

^v Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

^{vi} <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5871889>, em 10/10/2024.