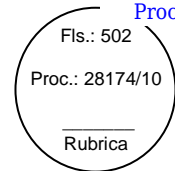


## AUDITORIA DE REGULARIDADE

**Execução dos serviços prestados no âmbito do Contrato nº 06/2009, firmado entre a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal - SEG/DF e ADLER Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. com abrangência no exercício de 2009 (Fiscalização nº 7.0005.11)**





## Sinopse

O objeto desta auditoria abrange o exame de regularidade da prestação dos serviços vinculados ao Contrato nº 06/2009, executados pela ADLER - Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. e celebrado com a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal - SEG/DF.

Trata-se de prestação dos serviços de manutenção preventiva, corretiva e adaptativa da rede elétrica de informática e de cabeamento estruturado, com disponibilização e/ou fornecimento de equipamentos para funcionamento do *backbone* da rede LAN/WAN para tráfego de dados, voz e imagens, com serviços de integração com o ambiente centralizado de administração e gerência, para atender a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal e órgãos vinculados.

A empresa ADLER Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., citada no IP 650/09-STJ - Operação Caixa de Pandora e, em 11.08.11, foi declarada inidônea até 11.08.21, com fulcro no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1994, conforme consta dos autos do Processo GDF 480.000.240/2011.

O Tribunal determinou os exames pertinentes a este caso, relativamente aos pagamentos efetuados em 2009 (1ª fase), conforme Plano de Ação aprovado pela Decisão nº 8.025/09 (Processo nº 41.100/09).

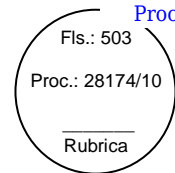
### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

O objetivo geral da auditoria foi examinar a regularidade dos serviços prestados pela empresa contratada e os resultados por meio das seguintes questões de auditoria:

1. Os procedimentos de contratação da prestação do serviço ou fornecimento de bens seguem os ditames legais?
2. Os preços pagos são compatíveis com os praticados no mercado?
3. Os serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues?

### **O que o Tribunal constatou?**

A auditoria constatou que houve prestação de serviços sem cobertura contratual, realização de despesa sem prévio empenho, e ausência de ações tempestivas para concluir a contratação dos serviços por procedimento regular,



indicando falta de planejamento no que tange à previsão orçamentária necessária, à efetivação de licitação e contratação regulares.

O processo licitatório para substituir os equipamentos locados e os serviços prestados pela Adler não foi concluído a tempo, inclusive por falta de previsão orçamentária.

Houve inclusão de obras civis por aditamento desfigurando o objeto e o termo de referência da licitação e, em consequência, o próprio contrato firmado entre as partes.

Também atendeu-se a outros órgãos<sup>1</sup> não previstos no edital<sup>2</sup> e no termo de referência<sup>3</sup>.

Verificou-se, ainda, superfaturamento nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da Secretaria de Estado de Governo e inobservância das normas de engenharia.

#### **Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Foram sugeridas à Corte determinar a Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais<sup>4</sup> que, ao designar servidores para execução e fiscalização de contratos, verifique se as respectivas habilitações legais e técnicas estão compatíveis com a obra ou serviço e que oriente os executores de contrato para que, na fiscalização de obras e serviços técnicos de engenharia e arquitetura, confirmem as Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs quanto à cobertura de todas as especialidades técnicas envolvidas.

Também sugeriu-se a conversão em TCE quanto ao prejuízo apurado decorrente de superfaturamento e o chamamento em audiência de servidores para

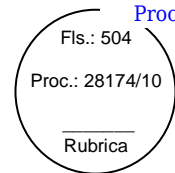
---

<sup>1</sup> Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do DF (fls. 288v e 353 do Vol II, 256 – Anexo I), (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF) (fls. do Anexo I: 216, 224, 246, 248, 281 e 288; fls. do Anexo I: 7, 11, 15, 68, 73, 78 e 81), Secretaria de Estado da Ordem Pública do DF (fl. 304 – Anexo I), Transporte Urbano do DF (fl. 148 – Anexo II) e Secretaria de Estado de Educação (fl. 112 – Anexo II).

<sup>2</sup> Fl. 380 - Objeto.

<sup>3</sup> Fl. 382 – Objeto e fls. 396/397 – Locais de prestação dos serviços.

<sup>4</sup> Por força do disposto no art. 8º, §1º, XIII, do Decreto Distrital nº 36236/15, a Secretaria de Estado de Governo foi renomeada Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais



apresentar Razões de Justificativas a respeito de outras irregularidades tratadas nos autos a seguir delineadas:

- ✓ execução de serviços pela ADLER sem cobertura contratual;
- ✓ execução de obras civis e serviços relacionados sem previsão no termo de referência, na proposta vencedora e no Contrato.

### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

As sugestões ofertadas nestes autos têm o objetivo de contribuir para maior transparência na aplicação dos recursos públicos e para a prevenção de novas irregularidades na execução de contratos. Dentre os benefícios esperados com as medidas propostas, podemos destacar:

- (i) evitar a ocorrência de pagamento por materiais não entregues ou serviços não prestados;
- (ii) subsidiar o correto ateste e liquidação das despesas em futuras contratações;
- (iii) ressarcimento ao erário de dano ocorrido;
- (iv) evitar a falta de planejamento orçamentário;
- (v) evitar o descumprimento de normas técnicas de engenharia e das disposições editalícias.





## RESUMO

A presente auditoria de regularidade teve como objeto o Contrato nº 06/2009, firmado pela Secretaria de Estado de Governo – SEG com a empresa ADLER Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., citada no IP 650/09-STJ - Operação Caixa de Pandora. Os objetivos específicos foram definidos na forma de Questões de Auditoria, conforme consta da Matriz de Planejamento. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: Exames dos documentos originais, visitas *in loco*, observação, entrevistas, e correlação das informações obtidas. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: execução de serviços sem cobertura contratual a partir de 18.02.10; realização de alteração contratual desfigurando o objeto do ajuste; sobrepreços / superfaturamentos nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da Secretaria de Estado de Governo; as ARTs apresentadas pela contratada não compreenderam todos os ramos da engenharia envolvidos na prestação dos serviços; os servidores responsáveis pela fiscalização dos serviços e execução do contrato não comprovaram a necessária habilitação técnica e legal. Pelas falhas e irregularidades detectadas, foram propostas a audiência dos gestores para fins de aplicação das sanções previstas nos artigos 57, inciso II, e 60, ambos da LC nº 01/94, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF, e a citação dos responsáveis, em TCE a ser instaurada em autos apartados, pelo prejuízo decorrente do superfaturamento apurado no Contrato nº 06/2009.



## Sumário

1.1	Apresentação .....	508
1.2	Identificação do Objeto .....	508
1.3	Contextualização .....	509
1.4	Objetivos .....	509
1.4.1	Objetivo Geral.....	509
1.4.2	Objetivos Específicos .....	509
1.5	Escopo .....	510
1.6	Montante Fiscalizado .....	510
1.7	Metodologia .....	511
1.8	Crítérios de Auditoria.....	512
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	513
2	Resultados da Auditoria .....	514
2.1	QA 1 – Os procedimentos de contratação da prestação do serviço ou fornecimento de bens seguem os ditames legais? .....	514
2.1.1	Achado 1 – Execução de serviços sem cobertura contratual a partir de 18.02.10 .....	514
2.1.2	Achado 2 – Realização de alteração contratual desfigurando o objeto do ajuste .....	525
2.2	QA 2 – O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado? .....	532
2.2.1	Achado 3 – Sobrepreços / superfaturamentos nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da Secretaria de Estado de Governo .....	532
2.3	QA 3 – O serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues? .....	542
2.3.1	Achado 4 – As ARTs apresentadas pela contratada não compreenderam todos os ramos da engenharia envolvidos na prestação dos serviços .....	542
2.3.2	Achado 5 – Os servidores responsáveis pela fiscalização dos serviços e execução do contrato não comprovaram a necessária habilitação técnica e legal .....	545
3	Conclusão .....	550
4	Considerações Finais .....	553
5	Proposições .....	553



## 1.1 Apresentação

Tratam os autos de procedimento de fiscalização especial realizada na Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal – SEG<sup>5</sup> por força da Decisão nº 8.025/09 (fl. 01), exarada nos autos do Processo nº 41100/09, com vista à apuração da matéria objeto do Inquérito Policial - IP nº 650/DF, fruto da operação denominada “Caixa de Pandora”, conduzido pela Polícia Federal - PF.

2. Tal operação envolveu diversas autoridades políticas e empresários locais que foram objeto de denúncia do Ministério Público Federal - MPF, em novembro de 2009, recebida pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ, nos termos dos autos do Processo nº 2009/0188666-5.

3. A execução da presente auditoria compreendeu a vigência contratual - 18.02.09 a 17.02.10 - e indícios de prestação de serviços ocorridos em 2010 e 2011.

## 1.2 Identificação do Objeto

4. A presente auditoria teve por objeto os pagamentos efetuados pela Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal - SEG à empresa ADLER – Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) sob o nº 00.844.597/0001-50, constantes dos autos do Processo nº 360.000.615/2007, relativos à prestação dos serviços de manutenção preventiva, corretiva e adaptativa da rede elétrica de informática e de cabeamento estruturado, com disponibilização e/ou fornecimento de equipamentos para funcionamento do backbone da rede LAN/WAN para tráfego de dados, voz e imagens, com serviços de integração com o ambiente centralizado de administração e gerência, para atender a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal e órgãos vinculados, conforme especificações e características contidas no Anexo do edital, que integram o contrato.

---

<sup>5</sup> Por força do Decreto Distrital nº 36236, de 1º de janeiro de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Governo foi renomeada Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais. Esclarece-se que, neste Relatório Final, será mantida a denominação antiga, tendo em vista que evidências foram obtidas junto à SEG, porém, as proposições serão direcionadas ao novo órgão.



### 1.3 Contextualização

5. Em face da Representação protocolizada por cidadão a respeito da citada operação “Caixa de Pandora”, a Corte determinou a Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo - CICE que, em caráter de urgência, procedesse à instrução dos autos no sentido de sugerir ao Plenário uma metodologia de atuação específica para o caso (item III da Decisão nº 117/09, Sessão Extraordinária Reservada nº 695, de 08.12.09, fl. 464).

6. A então CICE, nos autos do Processo nº 41100/09, tratou da matéria, confeccionando um Plano de Ação com objetivo de apurar as notícias relativas à operação. Como consequência do cronograma previsto pelo referido Plano de Ação, foram elaboradas as Questões de Auditoria que nortearam as fiscalizações autorizadas, conforme consta no item 1.4.2 Objetivos Específicos, mais adiante.

7. Assim, destaca-se que o presente processo constitui uma das auditorias autorizadas pelo item 4.b da mencionada Decisão nº 8.025/09<sup>6</sup> (fl. 1).

### 1.4 Objetivos

#### 1.4.1 Objetivo Geral

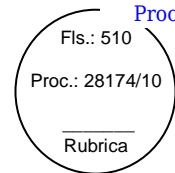
8. A auditoria executada teve por objetivo geral verificar a regularidade dos preços e da execução dos serviços prestados pela empresa ADLER junto à SEG, constantes do Processo nº 360.000.615/2007, referentes a despesas realizadas no período de 18.02.09 a 17.02.10, bem como os indícios de prestação de serviços ocorridos em 2010 e 2011.

9. Cabe informar que a empresa Adler Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., prestadora dos serviços, foi citada no IP 650/09-STJ - Operação Caixa de Pandora. Em 11.08.11, a ADLER, foi declarada inidônea até 11.08.21, com fulcro no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1994, nos autos do Processo GDF 480.000.240/2011 (DODF nº 156 p. 2, de 11.08.11).

#### 1.4.2 Objetivos Específicos

10. Registre-se que o Tribunal determinou os exames pertinentes ao

<sup>6</sup> O Tribunal, por unanimidade, acolhendo os demais itens do voto do Relator, decidiu: [...] 4) autorizar: [...] b) a realização das inspeções e auditorias nos órgãos e entidades que se fizerem necessários, nos termos dos arts. 120, II, e 121, todos do Regimento Interno deste Tribunal, observada a recomendação fixada na alínea "d" do item III precedente; [...].



caso em questão, relativamente aos pagamentos efetuados em 2009, conforme Plano de Ação aprovado pela Decisão nº 8.025/09 (Processo nº 41.100/09).

11. Nessa linha, adotou-se a Matriz de Planejamento do Processo nº 41.100/09, consoante levantamento preliminar de auditoria, para responder às seguintes questões delineadas na aludida Matriz (fls. 474/476):

Questão 01: Os procedimentos de contratação da prestação do serviço ou fornecimento de bens seguem os ditames legais?

Questão 02: Os preços pagos são compatíveis com os praticados no mercado?

Questão 03: Os serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues?

### 1.5 Escopo

12. O escopo desta Fiscalização alcançou a aplicação das Questões de Auditoria ao Contrato nº 06/2009 (fls. 178/183 do Anexo I), firmado entre a SEG e a empresa ADLER, e momento posterior à sua extinção (17.02.10) compreendendo os anos de 2010 e 2011.

### 1.6 Montante Fiscalizado

13. O valor total do Contrato era de R\$ 10.136.000,00 (dez milhões, cento e trinta e seis mil reais) para o primeiro ano (18.02.09 a 17.02.10).

14. As notas fiscais emitidas pela contratada concernentes ao período de março a dezembro de 2009 totalizam o valor de R\$ 9.488.078,45, enquanto os pagamentos efetuados montam R\$ 8.620.166,44 (fls. 09/10). A diferença refere-se a glosas e pagamentos pendentes. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2010 não foram efetuados pagamentos relativos ao contrato.

15. Vale notar que há registro de empenhos em favor da empresa Adler no final do exercício de 2010 relativos ao Contrato nº 06/2009 que não foram pagos (apesar de inscritos em restos a pagar para o exercício de 2011, foram cancelados sem o efetivo pagamento<sup>7</sup>).

---

<sup>7</sup> Fonte: SISCOEX



## 1.7 Metodologia

16. Por meio de Notas de Auditoria<sup>8</sup> foram solicitadas informações iniciais à SEG, relacionadas à infraestrutura tecnológica, responsáveis por serviços contratados, aos pagamentos efetuados, aos procedimentos de controle e de fiscalização dos serviços prestados (fls. 22/23 e 83/84).

17. As técnicas e os procedimentos utilizados na auditoria compreenderam o exame de documentos originais, a correlação de informações, comparação com outros certames e a conferência de cálculos.

18. Observa-se que os valores cotados para disponibilização e fornecimento dos equipamentos, manutenção preventiva e corretiva, instalações lógicas e elétricas do termo de referência foram subdivididos em seis tabelas (fls. 138/152 – Anexo I). No quadro abaixo, estão demonstrados os valores dessas seis tabelas, como constam da proposta da Adler, e os valores efetivamente praticados no período de dez meses em que o contrato foi executado (março a dezembro/2009).

**TABELA 01**

Tabela	Descrição do Fornecimento ou serviço	Unidade de medida	Proposta da Adler (p/ mensal, considerou-se 10 meses <sup>1</sup> ) (R\$)	Notas fiscais março a dezembro 2009 (R\$)	Diferença: Notas mar/dez – proposta Adler (R\$)
01	Disponibilização de equipamentos	Mensal	3.668.165,50	1.593.511,91	-2.074.653,59
02	Instalação, configuração e ativação de equipamentos	Único	202.205,41	76.282,23	-125.923,18
03	Manutenção preventiva e corretiva do parque existente	Mensal	1.114.842,50	00.000,00	-1.114.842,50
04	Manutenção preventiva e corretiva a ser agregada.	Mensal	1.770.981,40	511.993,27	-1.258.988,13
05	Manutenção adaptativa com fornecimento de material e mão de obra	Mensal	1.952.706,41	6.266.038,98	4.313.332,57

<sup>8</sup> Notas de Auditoria nos 01/28174/2011 (fls. 22/23) e 02/28174/2011 (fls. 83/84).



06	Projetos	Único	116.300,90	172.340,05	56.039,15
<b>Total</b>			<b>8.825.202,12</b>	<b>8.620.166,44</b>	<b>-205.035,68</b>

Fonte: Proposta ADLER (fls. 138/152 – Anexo I) e Notas Fiscais (fls. 194/320 do Anexo I e 1/182 do Anexo II).

OBS 1: Para pagamentos mensais apurou-se o valor total correspondente a dez meses (período em que houve pagamentos para empresa).

19. Embora os totais da proposta e da execução do contrato sejam bastante próximos, observa-se que há grande divergência entre os valores de cada uma das seis tabelas, em grave violação do que dispõe a Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §§ 4º e 6º, e art. 66, o que, adiante, será analisado detalhadamente. Outrossim, o contrato continuou vigente até 17.02.10, havendo prorrogação e cancelamento do ato de prorrogação. Os pagamentos cessaram em dezembro de 2009, conforme ratificação posterior do Decreto nº 31.355, DODF de 01.03.10.

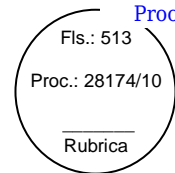
### 1.8 Critérios de Auditoria

20. Os critérios aplicados sobre cada um dos itens de verificação selecionados para responder as questões indicadas adotam os controles abordados pela metodologia COBIT<sup>9</sup>, voltada para auditoria de Tecnologia da Informação, e, ainda, os normativos regentes da matéria conforme Quadro 1. Quanto às técnicas adotadas, citam-se, por exemplo: a) exame de documentos originais; b) observação; c) correlação das informações obtidas; d) amostragem; e) exame físico.

**Quadro 01: Critérios de Auditoria**

NORMA	OBJETO
Lei n.º 4.320/1964	Dispõe sobre normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Lei n.º 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Decreto n.º 16.098/1994	Dispõe sobre as normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal.
Decreto n.º 16.109/1994	Disciplina a administração e o controle dos bens patrimoniais do Distrito Federal.
Decreto n.º 32.598/2010	Dispõe sobre normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.

<sup>9</sup> COBIT - *Control Objectives for Information and related Technology* - um guia de boas práticas apresentado como *framework*, teste dirigido para a gestão de tecnologia de informação (TI). Mantido pelo ISACA (Information Systems Audit and Control Association). (<http://pt.wikipedia.org/wiki/COBIT>)



21. Também foram utilizados os preços constantes das Notas Fiscais (fls. 194/320 do Anexo I e 1/182 do Anexo II). Importante ressaltar que a Matriz de Planejamento, constante às fls. 474/476, apresenta os critérios adotados para análise de cada item de verificação no âmbito de cada uma das Questões de Auditoria.

### **1.9 Avaliação de Controle Interno**

22. Para orientar o escopo da auditoria e a extensão dos testes realizados durante a Fiscalização seriam necessários procedimentos com vistas à Avaliação do Controle Interno e à definição do Risco da Auditoria.

23. Todavia, tem-se como prejudicados tais procedimentos no presente caso, visto que o escopo da auditoria já foi precisamente delimitado e o exame das obrigações pactuadas restringe-se a datas pretéritas. A atual estrutura organizacional da Secretaria não mais corresponde àquela vigente quando da execução dos serviços. Ademais, não se pode olvidar que a execução do Contrato encontra-se exaurida e que a análise foi, principalmente, documental, dependendo, portanto, da organização adotada à época dos fatos.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – Os procedimentos de contratação da prestação do serviço ou fornecimento de bens seguem os ditames legais?

*Não. Deu-se de forma irregular a contratação, uma vez que nos exercícios de 2010 e 2011 houve continuidade dos serviços com a empresa ADLER sem cobertura contratual.*

#### 2.1.1 Achado 1 – Execução de serviços sem cobertura contratual a partir de 18.02.10

##### *Critério*

24. Constituição Federal, art. 37, inciso XXI<sup>10</sup>; Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 26<sup>11</sup>; Lei nº 8.666/93, artigos 2º, caput<sup>12</sup>, 55<sup>13</sup>, 60, parágrafo único<sup>14</sup>, 61,

<sup>10</sup> Art. 37. [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão **contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<sup>11</sup> Art. 26. Observada a legislação federal, as obras, compras, alienações e serviços da administração serão **contratados mediante processo de licitação pública**, nos termos da lei.

<sup>12</sup> Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão **necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

<sup>13</sup> Art. 55. **São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:**

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (**Vetado**). (**Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994**)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no [art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#).



parágrafo único<sup>15</sup>, art. 62<sup>16</sup>; Lei nº 4.320/64, artigos 60<sup>17</sup>, 63, § 2º, inciso I<sup>18</sup> e Lei nº 236/92<sup>19</sup>, e alterações e Decretos nºs 27.591/07, 28.076/07, 27.982/07, 25.591/07, 27.982/07, 28.462/07 e 29.687/08.

<sup>14</sup> Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

<sup>15</sup> Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. **A publicação resumida do instrumento de contrato** ou de seus aditamentos na imprensa oficial, **que é condição indispensável para sua eficácia**, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

<sup>16</sup> Art. 62. **O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação**, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

<sup>17</sup> Art. 60. **É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.**

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

<sup>18</sup> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º **A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:**

**I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;**

<sup>19</sup> Art. 1º - A estrutura básica da Administração do Distrito Federal compreende as seguintes Secretarias:

[...] VII – Secretaria de Governo;

[...] Art. 2º - Constituem áreas de competência de cada órgão integrante da estrutura básica da Administração do Distrito Federal os seguintes assuntos:

[...] VII – Secretaria de Governo:

a) supervisão e gestão financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos integrantes do Gabinete do Governador;

b) assessoramento Governador em suas relações com os Poderes Legislativo e Judiciário do Distrito Federal, bem assim com a União, Estados e Municípios, representações diplomáticas, organismos internacionais e organizações não-governamentais;

c) Articulação dos órgãos integrantes da estrutura básica da Administração do Distrito Federal;

d) Defesa do consumidor;



### *Análises e Evidências*

25. O Contrato nº 06/2009 não foi prorrogado após a extinção da sua vigência, em 17.02.10, o que não obistou a continuidade da prestação dos serviços, como se observa pelo relato do Gerente de Contratos e Convênios, Sr. Anderson Luiz Senna Costa (fl. 89), *verbis*:

“Mesmo sem cobertura contratual os serviços objeto do extinto contrato de nº 006/2009-SEG continuaram a serem prestados pela empresa Adler desde 17/02/2010, haja vista que uma interrupção na prestação dos serviços acarretaria paralisação total dos serviços prestados pela Secretaria de Governo à população do Distrito Federal. Contudo, a continuidade da prestação dos serviços objeto do extinto contrato 006/2009/SEG, foi autorizada pelo então ordenador em 2010, somente apenas quanto à disponibilização dos equipamentos de informática, sem qualquer tipo de manutenção preventiva e/ou corretiva nos equipamentos, eis que os controle dessas manutenções seriam difícil aferição. Informo, ainda, que os serviços de manutenção e correção de infra-estrutura elétrica e lógica também foram suspensas a partir de novembro de 2010, não tendo registros a partir de dezembro de 2010. Ressalto que todos os serviços prestados pela Empresa Adler sem cobertura contratual foram autorizados diretamente pelo Chefe da Unidade de Administração Geral no ano de 2010.”

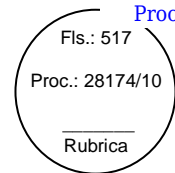
26. A prestação de serviços após o encerramento da vigência contratual, sem que tivesse sido prorrogado, afronta diversos dispositivos da Lei nº 8.666/93, em especial os artigos 2º<sup>20</sup>, 3º<sup>21</sup>; 60, parágrafo único<sup>22</sup>, e 62<sup>23</sup>, que afastam a hipótese de contratação verbal com a Administração.

---

<sup>20</sup> Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

<sup>21</sup> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

<sup>22</sup> Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.



27. O tema foi objeto de exame por esta Corte de Contas em diversas oportunidades, nas quais sempre foram determinadas as medidas necessárias para evitar a realização de despesa sem cobertura contratual, sob pena de desobediência a dispositivos legais (Lei nº 8.666/93 e 4.320/64), vejamos:

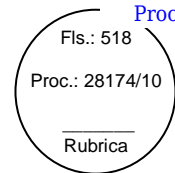
- Decisão nº 22/02: "(...) II - determinar à Secretaria de Saúde que: a) atente para o termo final de contratos, de modo que **não sejam realizadas despesas sem cobertura contratual**; (...)";
- Decisão nº 41/03: "(...) II - representar ao Senhor Chefe do Poder Executivo local, com base no inciso XII, artigo 78, da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre as irregularidades identificadas **na prestação dos serviços** de vigilância, conservação e limpeza e fornecimento de alimentação à rede hospitalar **realizados sem cobertura contratual**, bem como a respeito do possível excesso nos preços indicados no Processo em exame e no de n.º 273/01; alertando S. Exa. que a ausência de licitação e do respectivo contrato na prestação de serviços, por acarretar a **nulidade das despesas**, pode levar ao **julgamento pela irregularidade de suas contas anuais, com todas as conseqüentes implicações constitucionais e legais.**"
- Decisão nº 3506/04: "(...) IV - dar provimento ao pedido de reexame da Decisão n.º 3567/2002 para tornar sem efeito o seu item III, determinando à NOVACAP **que se abstenha de realizar pagamentos sem a devida cobertura contratual**; (...)";
- Decisão nº 1121/2009: "(...) II. determinar aos jurisdicionados relacionados a apresentação de justificativas acerca dos tópicos: a) CODEPLAN: **valores despendidos com a prestação de serviços** de portaria, limpeza e conservação e **locação de equipamentos de informática sem cobertura contratual**, comprovando a compatibilidade dos preços pagos com os valores de mercado e encaminhando documentação comprobatória do efetivo pagamento;

28. Percebe-se que a situação fática impunha a prorrogação do contrato ou a instauração tempestiva de processo licitatório. No entanto, em atendimento à

---

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

<sup>23</sup> Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

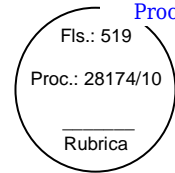


Nota de Auditoria nº 02/28174/2010 (fls. 83/84), a jurisdicionada informou que a licitação destinada à aquisição, à instalação e à manutenção dos equipamentos, materiais e serviços para substituir os alugados por meio do Contrato nº 06/2009 – SEG encontrava-se paralisada, ainda na fase interna, em vista de óbices administrativos (fls. 89/90), *verbis*:

3. A Secretaria de Governo, ainda em 2010, deflagrou os devidos processos licitatórios com vistas a contratação dos serviços objeto do extinto contrato 006/2009-SEG, tendo sido optado pela aquisição dos equipamentos com manutenção on-site pelo período de quatro anos ao invés da locação dos mesmos, após os devidos estudos técnicos da vantajosidade elaborado pela área de Tecnologia da Informação desta Secretaria, processos esses sob o nº 360.001.051/2010 e 360.001.626/2010. Porém, os referidos processos licitatórios estão em andamento desde o ano de 2010, não tendo os mesmos atingido a fase externa da licitação em decorrência de idas e vindas dos processos entre a Procuradoria-Geral do Distrito Federal e a Central de Licitações do Distrito Federal. No ano de 2011, após sanadas todas e quaisquer pendências administrativas e técnicas em face dos referidos processos, a LOA 2011 não contemplou orçamento suficiente para lastrar as referidas licitações, motivos estes que os processos ficaram sobrestados nesta Secretaria até que o orçamento fosse devidamente liberado, o que ocorreu apenas em 04/04/2011 e, o envio dos mesmos à Central de Licitações deverá ocorrer até o prazo máximo de 21 de Abril de 2011, pois as propostas comerciais apresentadas no processo tiveram de ser revalidadas, bem como foi determinado a utilização de preços públicos na estimativa dos custos da licitação. O referido pedido de suplementação orçamentária para atendimento das referidas licitações foi objeto do processo 360.000.008/2011 deflagrado em 14 de janeiro de 2011.

#### *Causas*

29. Falta de planejamento da Administração que não efetivou, tempestivamente, a prorrogação do contrato ou o regular processo licitatório.



### *Efeitos*

30. Falta de transparência sobre as condições e serviços efetivamente prestados, gerando potenciais passivos ao erário por equipamentos disponibilizados sem pagamento.

### *Considerações do Auditado*

31. A Casa Civil da Governadoria do DF informa que adotou a seguinte sequência de providências com a finalidade de regularizar a prestação dos serviços (fls. 287/289):

- ✓ Os termos aditivos de prorrogação do contrato e de apresentação do respectivo crédito orçamentário foram publicados - DODF 31.03.10 (fls. 297/298 e 300);
- ✓ Os termos aditivos supra foram tornados sem efeito, sob a alegação de interesse público, conforme Portaria nº 13 de 05.04.10, publicada no DODF de 06.04.10 (fls. 299 e 301);
- ✓ Troca dos dirigentes da UAG da SEG, DODF de 07.04.10, (fl. 303);
- ✓ Ajuizou a Ação 2010.01.1.052728-6, com pedido de antecipação de tutela, para determinar que a Adler mantivesse o cumprimento das obrigações contratuais ou autorizasse a encampação dos equipamentos em 13.04.10 (petição inicial às fls. 318/327, termo de audiência e conciliação à fl. 331 e andamento às fls. 366/368);
- ✓ A tutela antecipada não foi concedida, tendo sido efetuada audiência de conciliação em 13.05.10, que resultou infrutífera, sem acordo entre as partes (fl. 331);
- ✓ A ação foi julgada improcedente em 26.07.11, tendo o juiz observado que os serviços estavam sendo prestados e que a Administração rescindira o contrato e determinara a retirada dos equipamentos (fls. 369/370);



- ✓ Instaurou procedimento para elaboração de um projeto básico e termo de referência com vistas a nova contratação, bem como um procedimento para contratação emergencial por até 180 dias;
- ✓ Procurou representantes do TCDF e Procuradoria-Geral do DF para obter orientações;
- ✓ Adotou as orientações do Parecer nº 0666/2010-PROCAD/PGDF para regularizar a prestação dos serviços do Contrato nº 006/2009-SEG, especialmente diante da situação jurídica e fática da SEG, o que afasta a pecha de desídia administrativa por parte dos gestores, pois todas as ações possíveis foram adotadas;
- ✓ Os equipamentos não foram devolvidos pois eram imprescindíveis para os trabalhos da SEG e dos órgãos da estrutura administrativa do DF, inclusive das administrações regionais;
- ✓ Alega que não se deve imputar responsabilidade ao gestor do contrato, pois a decisão de manter os equipamentos, mesmo sem contrato vigente, foi dos escalões superiores da SEG;
- ✓ Argumenta que todas as providências possíveis foram adotadas e que o problema da Caixa de Pandora não foi isolado na SEG, mas afetou todo o DF.

32. Ademais, ainda que os serviços de manutenção e correção de infraestrutura elétrica e lógica tenham sido interrompidos em novembro/2010, a jurisdicionada, na aduzida resposta ao relatório de auditoria inicial, em 14.01.13, concluiu informando da continuidade da prestação de serviços e disponibilização de equipamentos pela Adler, a saber (fl. 289v).

*“Por fim, frisamos que todas as medidas possíveis para equacionar os problemas advindos da extinção do Contrato nº 06/2009-SEG foram e continuam sendo devidamente adotadas pelas autoridades da Secretaria de Governo e desta Pasta, tendo sido deflagrados os devidos procedimentos administrativos, quais sejam: regular procedimento licitatório (documento 06 – Relatório de Histórico das tramitações do*



*Processo nº 360.001.051/2010), **processo de contratação emergencial, tentativa de encampação e busca por uma tutela jurisdicional.** Se, em que pese todas as tempestivas ações empreendidas pelos gestores do GDF para a solução do problema em questão, os resultados não foram obtidos de forma satisfatória, à luz do Tribunal de Contas, tal situação ocorre por motivos alheios à vontade e aos atos praticados pelos gestores da Secretaria de Estado do Governo, não podendo, agora, serem atribuídas aos mesmos responsabilidades pela ausência de contrato e pela continuidade na prestação dos serviços, visto o caráter imprescindível dos serviços e do equipamentos objeto do extinto contrato nº 006/2009-SEG, sob pena de a Administração Pública sofrer danos irreparáveis. Além disso, a descobertura contratual não revela prejuízo ao erário, visto que nesse decurso de tempo não houve quaisquer pagamentos à Empresa ADLER pelos serviços prestados sem cobertura contratual, em que pese continuemos, até a presente data utilizando os seus equipamentos.”*

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

33. Pode-se verificar que as medidas adotadas foram contraditórias pois, em 31.03.10 foram publicados os aditivos de prorrogação do contrato e de apresentação do respectivo crédito orçamentário (fls. 297/298) e, apenas seis dias depois, em 06.04.10, foi publicada portaria para torná-los sem efeito (fl. 299).

Registre-se ainda:

- a. a motivação alegada para o cancelamento dos aditivos foi o interesse público (fl. 299), o que não afigura motivação válida, dada a necessidade de continuação do serviço público. Há que se registrar que, na ocasião, estava em vigor o Decreto nº 31.355, publicado em 01.03.10, que suspendia, por tempo indeterminado, todos os pagamentos decorrentes da execução de contratos firmados entre a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e as empresas mencionadas no Inquérito nº 650/DF, entre elas a Adler, abrindo-se exceção para os pagamentos que, devidamente justificados, fossem autorizados pelo



Governador; a menção a esse decreto não seria o fundamento legal adequado, pois o decreto determinava a suspensão de pagamentos, sem obrigatoriedade de cancelamento do contrato;

b. O ajuizamento da Ação 2010.01.1.052728-6, em 13.04.10, sete dias após a publicação da portaria que tornou sem efeito o aditivo de prorrogação do contrato, constitui contradição com esse ato de cancelamento dos aditivos de prorrogação contratual, indicando falta de rumo da Administração quanto à solução do problema;

c. a Magistrada julgou a ação improcedente e registrou, no relatório, a desorientação da ação administrativa:

“De plano, deve ser destacado que a Lei nº 8.666/93 confere prerrogativa à Administração para que possa exigir a continuidade dos serviços, com ocupação provisória dos bens vinculados ao contrato. Assim dispõe o art. 58, V, da Lei nº 8.666/93:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

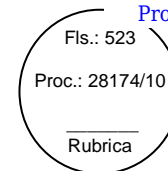
IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

(...)

Também destaco que em 19/02/2010, a própria Administração solicita que a empresa ré encerre a prestação de serviços, bem como retire imediatamente os equipamentos locados. Tal fato evidencia que o Distrito Federal está preparado para suprir as necessidades do serviço prestado pela sociedade ré.

Em verdade, a preservação do interesse público deve se manifestar por ações tempestivas e legítimas por parte do administrador público a fim de proteger os



bens socialmente relevantes e não servir de escopo para a perpetuação de situações irregulares e não tuteladas pela legislação pública.

Logo, a pretensão do autor não deve ser atendida.” (2ª Vara da Fazenda Pública do DF, fls. 369/370) *Grifo nosso*

d. paralelamente, foi autuado em maio de 2010 o Processo Administrativo Licitatório nº 360.001.051/2010, para substituir o Contrato nº 006/2009-SEG (conforme SICOP o edital de pregão eletrônico foi publicado em 09.07.13) (fls. 332/333 e 357/362);

e. também foi autuado o Processo nº 360.001.058/2010, para contratação emergencial pelo prazo de vigência de até 180 (cento e oitenta) dias, ao qual não acudiram interessados diante dos vultosos investimentos necessários na área de TI, com equipamentos e técnicos/profissionais, recaindo a contratação na própria ADLER, o que não foi recomendado pela Procuradoria do Distrito Federal (fls. 288 e 474/494);

f. procede a alegação da imprescindibilidade do serviço contratado mediante locação pela SEG; todavia, como já mencionado, do Decreto nº 31.355/2010, que suspendia o pagamento dos contratos com as empresas mencionadas no Inquérito nº 650/DF (Operação Caixa de Pandora), poderia ter sido utilizado o art. 2º: “O Governador do Distrito Federal, após audiência dos órgãos técnicos, poderá excepcionar do disposto neste Decreto os casos que, pelas suas características e no interesse da Administração Pública, requeiram tratamento específico”; portanto, mediante justificativa técnica, o problema deveria ter sido levado ao conhecimento do Governador, que poderia autorizar a prorrogação do contrato e, conseqüentemente, os pagamentos devidos; houve, assim, omissão dos responsáveis em adotar as medidas preconizadas no referido decreto.

34. No entanto, consulta realizada no SISCOEX em 07.04.15 indica que não houve pagamento em favor da empresa ADLER Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. de 2010 a 2014 pela então Secretaria de Estado de Governo.



Assim, entende-se que a conduta dos responsáveis abaixo indicados é passível de multa.

### Responsabilização

#### Irregularidade 1

**Tabela 02**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Não houve prorrogação do contrato ou nova licitação, continuando a prestação dos serviços.	momento posterior extinção do contrato (17.02.10) compreendendo os anos de 2010 e 2011	Não aplicável

### Responsáveis indicados

35. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 03**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Célio Gomes de Aguiar	Chefe da UAG/SEG	18.02.09 a 06.04.10	Permitiu continuidade da prestação de serviços sem cobertura contratual	O ordenador de despesa, em atenção aos ditames legais, não deve permitir a prestação de serviços sem cobertura contratual	Não aplicável
Sérgio Ricardo Carvalho Portela	Chefe da UAG/SEG	07.04.10 a 31.12.10			Não aplicável
Valdemar Alves de Miranda	Chefe da UAG/SEG	02.01.11 em diante			Não aplicável

### Proposições

36. Sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 03, pelas razões lá expostas, com fundamento art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, inc. II, da LC nº 01/1994, pela execução de serviços pela ADLER, sem cobertura contratual, a partir de 18.02.10 (operacionalização da rede da SEG), descumprindo legislação aplicável à matéria (Lei nº 8.666/93, artigos 2º e 3º; artigos 60 e 62; art. 24, inciso IV, art. 26, Parágrafo único, inciso I a III, e art. 62; Lei nº 4.320/64, artigos 60 e 61).

**(Sugestão IV.a)**



37. Sugere-se, também, determinar à Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais que, caso ainda não o tenha feito, desinstale todos os equipamentos de propriedade da empresa ADLER e promova sua devolução, vez que há risco do erário vir a arcar com despesas sem cobertura contratual.

**(Sugestão II.b)**

*Benefícios Esperados*

38. Espera-se que o efeito punitivo das referidas medidas possa contribuir para evitar a falta de planejamento das contratações.

**2.1.2 Achado 2 – Realização de alteração contratual desfigurando o objeto do ajuste**

*Critério*

39. Lei nº 8.666/1993, inciso II<sup>24</sup> do § 2º do art. 40º e §§<sup>25</sup> 4º e 6º do art. 7º.

*Análises e Evidências*

40. O edital do Pregão nº 681/2007, juntado ao Processo nº 41268/2007, subestimou a necessidade de realização de obras civis, a despeito de enumerar minuciosamente os equipamentos, os materiais e os insumos a fornecer e os serviços a executar nas redes lógica e elétrica. Referidos serviços de engenharia tinham como objeto a manutenção adaptativa, com fornecimento de material e mão de obra, dos locais onde seriam instaladas as redes lógica e elétrica de processamento de dados nas unidades abrangidas pelo Contrato nº 06/2009.

<sup>24</sup> Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...) § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...) II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

<sup>25</sup> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...) § 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

(...) § 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.



41. Tal problema não poderia ter sido percebido quando do exame formal do edital, quando foi proferida a Decisão nº 7972/2008, que autorizou a continuidade do certame. O aumento do montante dessas obras civis por aditamento escaparia aos limites da lei, pois estaria desfigurando o objeto e o termo de referência da licitação e, em consequência, o próprio contrato firmado entre as partes. A alteração contratual que desfigure o objeto da licitação tem sido rejeitada pelas Cortes de Contas, como segue:

**2179. Contratação Pública – Contrato – Alteração – Alterações contratuais de obra – Acréscimo que deveria ter sido previsto no Planejamento – Impossibilidade – Nova concepção arquitetônica – Desfiguração do objeto – TCE/SP**

O TCE/SP entendeu que não se admite alterações contratuais de uma obra quando essas alterações objetivam acrescentar serviços que deveriam ter sido previstos no planejamento do contrato, vale dizer, deviam constar inicialmente no projeto, pois eram comuns ao tipo de obra em questão. **Em suma, não se deve fazer acréscimos daquilo que já deveria constar nos projetos básicos do contrato, nem daquilo que era previsível na implantação de qualquer obra.** Na mesma decisão analisou-se também, as alterações impostas em virtude da nova concepção arquitetônica feita durante o contrato, a qual causou alteração de tamanha magnitude que resultou na desfiguração do objeto contratual, o que, não é permitido. (TCE/SP, 14887/026/06, 2ª Câmara)

42. No levantamento das notas fiscais emitidas pela contratada no período de março a dezembro de 2009 (fls. 9/10), verifica-se que o valor total é de R\$ 8.620.166,44, sendo que, desse valor, R\$ 6.266.038,98 referem-se aos serviços de manutenção adaptativa com fornecimento de material e mão de obra (Tabela 05 às fls. 147/149 e § 18º deste relatório) e que, na quase totalidade, correspondem às obras civis e, residualmente, aos materiais e serviços necessários à instalação das redes lógica e elétrica (fls. 11/12).

43. No entanto, na proposta de preços apresentada pela contratada, o valor total anual para a Tabela 05 é de R\$ 1.952.706,41. Ou seja, o que foi despendido em dez meses, dentro da Tabela 05, corresponde a 3,21 vezes o que foi estimado para os primeiros doze meses e, também, para todo o contrato, vez que esses serviços são realizados para a instalação da rede, ou seja, uma única vez.



44. Com fundamento no § 4º do art. 7º c/c o inciso II do §2º do art. 40º e com §1º do art. 54, da Lei 8.666/1993, entende-se que as planilhas de previsão dos gastos do edital e do contrato devem corresponder às da execução, não dando espaço a que as previsões editalícias e contratuais diverjam substancialmente do que for medido durante a execução, como no caso presente. Essas divergências implicam a nulidade do contrato, conforme previsto no art. 7º, §§ 4º e 6º, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

(...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

(...)

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...) § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...) II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

(...) Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.



§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

45. Ao aplicar a Lei, o TCU tem decidido pela obrigatoriedade de que o projeto básico especifique com precisão o objeto a licitar, *verbis*:

293. Contratação Pública - Planejamento - Encargo - Superestimativa de quantitativos - Impossibilidade - Insuficiência do projeto básico - Incompatibilidade com os princípios da legalidade e da eficiência - Acréscimo ou diminuição - Ajustes - TCU

24. Inadmissível que a própria Administração reconheça como legítima a superestimativa de quantitativos de serviços como forma de margem de segurança para eventuais distorções. Assiste total razão à Secob nesse ponto.

**Em hipótese alguma a insuficiência do projeto básico justifica a adoção de ato incompatível com os princípios da legalidade- por absoluta falta de amparo na Lei de Licitações - e da eficiência, ensejador de expedição de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa.**

25. É certo que não se exige da Administração a perfeita correspondência entre o planejamento dos serviços e sua efetiva execução. Para isso o art. 65, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/1993 estabelece mecanismos que lhe possibilitam compensar eventuais ajustes no contrato por conta da necessidade de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, desde que respeitados os limites determinados no § 1º do referido dispositivo. 26. Mesmo vício em foco foi objeto de determinação à Infraero no Acórdão nº 2.617/2008 - Plenário (subitem 9.1.1).

Com o fito de reforçar o entendimento sobre a questão, julgo oportuno seja novamente expedida determinação à estatal, nos mesmos daquele decisum, de modo que: "abstenha-se de superdimensionar quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, consoante falha relatada neste processo, porquanto se trata de ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, **ensejador de determinação à entidade para que proceda à sua anulação, bem como de aplicação de multa aos responsáveis que lhe**



**deram causa**". (TCU, Acórdão nº 331/2009, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 09.03.2009.)

297. Contratação pública - Planejamento - Objeto - Previsão das quantidades - Obrigatoriedade

A Lei nº 8.666/93 impõe a necessidade do objeto ser estimada com precisão no projeto básico. Com isso, afasta-se a possibilidade de mera indicação de materiais ou serviços sem a previsão de suas quantidades. A exigência atende, de um lado, ao próprio interesse público e, de outro, possibilita que os licitantes estimem a dimensão dos encargos que terão de suportar com a execução. Além da indicação das quantidades, o legislador determinou a previsão dos preços unitários, pois na hipótese de acréscimos quantitativos, estes seriam determinados em razão de tais valores

298. Contratação pública - Planejamento - Objeto - Previsão das quantidades - Obrigatoriedade - TCU

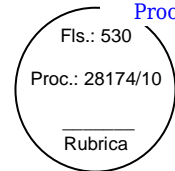
O TCU exarou o seguinte entendimento: "A adequada definição do objeto a ser licitado é obrigatória, inclusive quanto a quantitativos, não sendo permitida apenas a inclusão de um limite máximo dos serviços a serem contratados, sem que haja previsão do que se pretende realizar, ante a vedação do § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93". (TCU, Decisão nº 69/1996, Plenário, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghiú. DOU de 18.03.1996.)

46. Todavia, deve-se considerar que, estando o contrato extinto desde 17.02.10 e a inexistência de benefícios com sua anulação, a sua execução até essa data poderá ser convalidada, conforme faculta o inciso VIII<sup>26</sup> do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999, recepcionada pela Lei Distrital nº 2.834/01 (DODF de 10.12.01).

### *Causas*

47. Inobservância por parte dos executores dos limites estabelecidos no termo de referência que originou o Contrato nº 06/2009, que não contemplou a real necessidade de obras civis.

<sup>26</sup> Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.



### *Efeitos*

48. Execução de serviços além da previsão contratual, configurando infração à legislação de regência.

### *Considerações do Auditado*

49. Transcrito na integralidade: “O Projeto Básico que norteou o Processo Licitatório PE 681/2007 foi elaborado exclusivamente pela área de Tecnologia da Informação da SEG/DF, e não conteve a participação, em momento algum, dos Executores do Contrato. Quanto à execução do Contrato, depreende-se, pela análise do Processo Administrativo nº 360.000.615/2007, que grande parte dos serviços e obras executadas foram demandadas pelo então Chefe da Unidade de Administração Geral e pelo então Secretário de Estado de Governo do Distrito Federal, por meio de Portarias Conjuntas de Descentralização Orçamentária publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal, diversas dessas anexadas ao presente (documento 05).” (fls. 288/288v e documento 05 às fls. 352/355).

### *Posicionamento da equipe de auditoria*

50. As portarias de descentralização de créditos orçamentários relativas à execução dos serviços da rede lógica (documento 05 às fls. 352/355) não caracterizam solicitação formal de serviços não previstos no contrato aos executores, logo não há o nexo causal alegado na manifestação do jurisdicionado.

51. Por outro lado, a resposta confirma a falta de planejamento, pois sequer foi feito um projeto básico que representasse a demanda dos pontos da rede que iria ser instalada, ou das obras civis necessárias. Assim, o contrato funcionou como um guarda-chuva para dar cobertura às demandas que surgissem enquanto o contrato estivesse em vigor. Portanto, entende-se como grave a conduta dos agentes públicos a seguir indicados.



## Responsabilização

### Irregularidade 2

**Tabela 04**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Realização de alteração contratual desfigurando o objeto do ajuste	De 18.02.09 a 17.02.10	Não aplicável

### Responsáveis indicados

52. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 05**

Responsável	Cargo	Período no cargo	Conduta	Nexo causal	Prejuízo imputado
Ruy Carlo Andrade	Executor contrato	25.11.09 a 17.02.10	Atestou execução de obras civis em desacordo com termo de referência, (Lei nº 8.666/93, Art. 65 §1º <sup>27</sup> e Art. 66 <sup>28</sup> )	Deixou de apontar a irregularidade contratual	Não aplicável
Anderson Luiz Senna Costa	Executor contrato	08.04.09 a 25.11.09			

### Proposições

53. Chamar em audiência, com fundamento no art. 182, § 5º, do RI/TCDF, os agentes indicados na tabela 05, pelas condutas ali relacionadas, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada no Achado 02, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, inc. II, da LC nº 01/1994, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF.

**(Sugestão IV.b)**

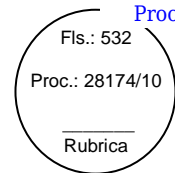
### Benefícios Esperados

54. As medidas punitivas ofertadas têm o objetivo de conscientizar da necessidade de observar os limites estabelecidos no termo de referência/projeto

<sup>27</sup> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...) § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

<sup>28</sup> Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.



básico que norteou o processo de contratação, evitando o descumprimento do Estatuto das Licitações e das disposições editalícias.

## 2.2 QA 2 – O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?

*Não, apurou-se superfaturamento no período contratual e indícios de sua continuidade em 2010 e 2011.*

### 2.2.1 Achado 3 – Sobrepreços / superfaturamentos nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da Secretaria de Estado de Governo

#### *Critério*

55. Lei nº 8.666/93, art. 15, inc. V<sup>29</sup> e Lei nº 8.429/1992, art. 10, inc. V<sup>30</sup>.

#### *Análises e Evidências*

56. Para efeito de comparação de preços, utilizou-se os preços praticados pela Administração Pública dos certames:

- ✓ Pregão de Registro de Preços nº 57/2009, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (fls. 18/21 e 409/435);
- ✓ Pregão de Registro de Preços nº 188/2009, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (fls. 436/440);
- ✓ Pregão Eletrônico nº 673/2009, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE (fls. 441/446);

<sup>29</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...) V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

<sup>30</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...) V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;



- ✓ Pregão Eletrônico nº 60/2009, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (fls. 447/452);
- ✓ Pregão Eletrônico nº 08/2009, da Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República (fls. 453/461).

57. A comparação de valores seguiu a metodologia já realizada pela Corte no Processo nº 6688/10 com apuração do Valor Presente Líquido - VPL, com base no preço de aquisição do produto, obtêm-se os valores de pagamentos mensais de locação, cálculo denominado fator de locação<sup>31</sup>. A metodologia é apresentada na Nota Técnica nº 17/11 – NFTI, desse processo mencionado, e trata de prática mundialmente aceita, conforme observa-se em estudo publicado pela Consultoria Gartner<sup>32</sup> (fls. 465/469).

58. Nessa publicação, o Gartner utilizou o fator de 2,75% para obter os pagamentos mensais da locação de equipamento de informática em 36 meses de contrato, o que ocasiona uma vantagem econômica de 10,5% da locação frente à aquisição.

59. Para presente auditoria utilizou-se o fator de 3,1% (prazo 36 meses), conforme apurado na Auditoria do Processo nº 6688/10, vez que naquela oportunidade verificou-se que para esse percentual os fluxos de caixa se equivalem, ou seja, não há vantagem econômica entre os projetos de locação ou de aquisição.

60. Na tabela de fls. 470/472 registra-se os itens de maior representatividade econômica do Contrato nº 06/2009 com os valores executados e os valores de mercado extraídos do sítio Comprasnet para os editais mencionados no início desse achado. Nessa tabela, tratou-se dos itens integrantes das tabelas 01 e 02 do Contrato. Dessa apuração identificou-se superfaturamento dos valores contratados de R\$ 1.044.552,65, conforme tabela resumo a seguir:

---

<sup>31</sup> Fator de Locação - Relação entre o custo de aquisição e o valor mensal pago de locação. Fator de Locação também pode ser definido como a igualdade dos valores presentes líquidos dos projetos de aquisição e de locação. Quando da utilização do fator de locação a partir do preço de aquisição de um equipamento o resultado reflete os demais custos inerentes ao negócio, vez que no preço de aquisição encontram-se incorporados a margem de lucro, impostos, e demais variáveis que compõem o preço do produto.

<sup>32</sup> Gartner for IT Leader – ID Number: G00145688. Toolkit: Lease vs. Purchase Analysis Sample Template.



SUPERFATURAMENTO APURADO (A)	R\$ 1.044.552,65
TOTAL DISPENDIDO NAS TABELAS 01 e 02 (B)	R\$ 1.685.457,37
PREÇO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (C)	R\$ 640.904,72
SUPERFATURAMENTO / PREÇO PÚBLICO (A/C)	163,0%

Fonte: fls. 470/472.

61. Como já visto na tabela 01 desse relatório, os serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da SEG são agrupados em seis categorias, denominadas tabelas de 01 a 06, utilizadas para efeito de faturamento.

62. Cabe observar que a Decisão nº 4371/2008, proferida nos autos do Processo nº 41268/07, considerou razoáveis os preços de aluguel previstos no Pregão Eletrônico nº 681/2007, que deu origem ao Contrato nº 06/2009. No relatório do Conselheiro Jorge Caetano, que deu sustentação à Decisão nº 4371/2008, consta o seguinte (fls. 893/894 do Processo nº 41268/07):

55. A fim de aferir os parâmetros adotados pelo NTI/UnB para estipular o preço de compra, foi consultado o site da empresa MTEL Tecnologia Ltda. (fls. 760/768).

56. A dita empresa disponibiliza na internet uma ferramenta onde é possível calcular o custo estimado de uma locação de ativos de rede a partir de um preço atribuído para a compra dos equipamentos.

57. O programa informa que o valor do aluguel de R\$ 366.365,22 estaria adequado para uma solução no valor de R\$ 12.854.920,00 e uma vigência contratual de 48 meses (fls. 765/768). O valor do aluguel representaria, nessas condições, a 2,85% do preço de aquisição.

58. Além da fonte acima, foi consultado o site da empresa Cinco TI Comércio e Serviços Ltda. (fls. 797/804). A partir dos dados consignados na planilha orçamentária da licitação (fls. 523/532), foram pesquisados, por amostragem, o preço de aquisição de alguns dos itens ali listados.

59. Com base nos preços ofertados pela Cinco TI Comércio e Serviços Ltda., foi elaborado o quadro abaixo, cujo resultado apontou que o preço médio de locação dos itens pesquisados representou um percentual médio de 2,8% sobre o custo total de aquisição:



Item	Locação	Aquisição	Percentual
Switch tipo 1	R\$ 1.733,96	R\$ 34.460,00	5,03%
Módulo 48 portas base TX	R\$ 1.249,83	R\$ 30.765,00	4,06%
Módulo 16 portas Gigabit ethernet RJ45	R\$ 1.250,63	R\$ 41.010,00	3,05%
Swich tipo 2	R\$ 252,69	R\$ 13.748,00	1,84%
Roteador tipo 1	R\$ 137,27	R\$ 18.475,00	0,74%
Roteador tipo 2	R\$ 343,10	R\$ 39.990,00	0,86%
Modulo 1 Port 10/100 para roteador tipo 2	R\$ 272,86	R\$ 5.790,00	4,71%
Módulo 4 portas T1 para roteador tipo 2	R\$ 264,95	R\$ 10.490,00	2,53%
<b>TOTAL</b>			<b>2,83%</b>

60. Por sua vez, a empresa Geneses IT Consulting anunciou na sua página da internet (fls. 770/772) duas opções para o fornecimento de um switch de rede da marca CISCO. Caso o interessado opte pela compra, o equipamento custará o preço de R\$ 79.000,00. Caso opte pela locação, pelo prazo de 36 meses, deverá arcar com um aluguel mensal em R\$ 4.770,00. No caso desse aparelho, especificamente, o preço cobrado pelo aluguel representa 6% do valor de compra.

61. Os dados acima apresentados indicam que os percentuais adotados pelo NTI/UnB para definir o preço de compra da solução de rede mostram-se compatíveis com a realidade do mercado. Da mesma forma, observa-se que, para tempos de locação maiores, o valor do aluguel tende a diminuir em relação ao custo da aquisição, confirmando as conclusões do estudo.

62. Não obstante, o documento apresentado pela AGEMTI contemplou apenas os períodos de 12 e 24 meses, tempos inferiores ao prazo de vida útil médio dos equipamentos de rede, estimados entre 4 e 5 anos.

63. Aproveitando-se as premissas do estudo, foram elaboradas novas planilhas a fim de confrontar o VPL de compra com o VPL de locação para um contrato com vigência de 48 meses (fls. 851/853).

64. Por definição, o VPL é o valor de todos os fluxos financeiros, receitas e despesas, descontados para a data presente com base em uma taxa considerada representativa para uma avaliação do custo de oportunidade do capital. É calculado pela seguinte fórmula:

65. Onde "Co" é o fluxo de caixa na data zero, "Cn" é o fluxo de caixa ocorrido na data em que ocorreu a saída/entrada, "n" representa o número de meses a partir da data zero, e "i" é a taxa de juros/desconto estimada para o período em análise.

66. Num primeira situação, considerou-se que o pagamento dos equipamentos e da instalação seria à vista, bem como a atualização dos



valores pagos à título de manutenção da solução sofreria um desconto à taxa de 0,8% a.m. (taxa do CDI).

67. Na locação considerou-se que o preço do aluguel equivaleria a 2,85% do valor da aquisição, para 48 meses, dado baseado na estimativa da MTEL Tecnologia Ltda. (vide § 57). Assim como para a compra, considerou-se um desconto de 0,8% ao mês para a atualização dos valores ao tempo presente.

68. Outrossim, considerou-se que as despesas referentes à compra e aos serviços de instalação ocorreriam no tempo 0, de forma que não foi necessário aplicar a taxa de atualização sobre tais valores.

69. O resultado das projeções indicou um VPL de compra de R\$ 26.588.322,18 e um VPL de locação de R\$ 27.874,822,71, apontando que haveria uma vantagem numérica a favor da aquisição.

70. Importa notar que a diferença entre os valores representou apenas 4%. Em vista da pequena magnitude de desse percentual, bem assim por tratar-se de um estudo de tese, no qual os valores foram atribuídos de forma aproximada, considera-se que ocorreu um equilíbrio entre as duas modalidades de contratação.

63. Com base nos preços de aquisição referenciados na tabela supra, foram considerados razoáveis os valores do aluguel dos equipamentos. Todavia, essa análise comparativa locação x compra é inadequada diante do que se constatou após o resultado da licitação e das comparações feitas com os preços praticados pela Administração Pública nos certames mencionados, nela verificando-se as seguintes limitações e incorreções:

- ✓ tomou por base um único preço, qual seja o de venda encontrado no site da empresa Cinco TI;
- ✓ não considerou os custos relativos a instalação e manutenção, sendo estes dois últimos cobrados da SEG, à parte do valor do aluguel, e incluídos nos preços das aquisições dos demais certames.

64. Assim, não há como afastar o superfaturamento (§88) de R\$ 1.044.552,65 dos itens das tabelas 1 e 2 do Contrato nº 06/2009.

65. Das notas fiscais emitidas pela contratada no período de março a dezembro de 2009, verifica-se que o valor total é de R\$ 8.620.166,44, sendo que,



desse valor, R\$ 6.266.038,98 referem-se à Tabela 05 - manutenção adaptativa com fornecimento de material e mão de obra, o que, de fato, corresponde às obras, materiais e outros serviços necessários à instalação. No entanto, na proposta de preços apresentada pela contratada, o valor total anual para a Tabela 05 é de R\$ 1.952.706,41. Ou seja, o que foi despendido em dez meses, dentro da Tabela 05, corresponde a 3,21 vezes o que foi estimado para ser pago no primeiro ano.

**(Achado 2)**

66. Também foi anotado que, na Tabela 05, houve predomínio de obras civis. Diante disso, solicitou-se ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (NFO) que avaliasse os preços do Contrato nº 06/2009 relacionados com serviços de engenharia civil (fls. 150/188).

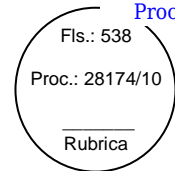
67. O NFO efetuou, por amostragem, o comparativo de 21 (vinte e um) itens definidos nas tabelas dos serviços da Adler com os mesmos itens nos sistemas SINAPI e VOLARE. Esse estudo chegou à seguinte conclusão (fl. 150):

Ressalta-se que a análise dos preços revelou vários preços unitários superiores às referências e alguns abaixo dos pesquisados. Considerando os menores preços entre os da Adler e os pesquisados, obteve-se uma soma total de R\$ 309.479,51, que representa um valor 32,49% inferior ao faturado em favor da Adler.

68. Como, na amostra considerada, os valores cobrados pela Adler somam R\$ 458.411,49 (fl. 150), o sobrepreço em relação aos preços de mercado (sistemas SINAPI e VOLARE) é de  $R\$ 458.411,49 - R\$ 309.479,51 = R\$ 148.931,98$ . Em percentagem, o sobrepreço da amostra é de  $(R\$ 148.931,98 / R\$ 309.479,51) \times 100 = 48,12\%$ , percentual que se aplica aos valores pagos pela tabela 05.

69. Na tabela 05 foi pago, no período de março a dezembro de 2009, o valor de R\$ 6.266.038,98, com **superfaturamento de 48,12%**, resultando o prejuízo de R\$ 3.015,217,95. Assim, o **prejuízo total** é de R\$ 1.044.552,65 (tabelas 1 e 2) + R\$ 3.015.217,95 (tabela 5) = **R\$ 4.059.770,60**.

70. Pedido de redução de preços de alguns itens, formulado pelo Chefe da UAG da SEG, reforça essas constatações. A contratada acedeu ao pleito da jurisdicionada (fls. 189/191 do Anexo I), reduzindo os preços de locação dos itens



reclamados. Mesmo assim, não logrou atingir preços de locação compatíveis com aqueles estimados a partir dos valores das aquisições do MAPA.

71. Portanto, verificam-se hipóteses de dano ao erário e incidência em ato de improbidade administrativa, tipificado na Lei nº 8.429/1992, art. 10, inc. V.

#### Causas

72. Inobservância da legislação aplicável à matéria, bem como o pagamento dos serviços em valores manifestamente superiores aos praticados no mercado.

#### Efeitos

73. Prática de ato antieconômico com prejuízos para a Administração.

#### Considerações do Auditado

74. Transcrito na integralidade: ***I) Nem a SEG/DF, nem esta Casa Civil podem ser responsabilizadas por um possível sobrepreço nos preços praticados no Contrato nº 006/2009-SEG, tampouco seus gestores, visto que a contratação em tela foi objeto, como já relatado, de regular procedimento licitatório, cuja modalidade adotada pregão eletrônico — é a mais impessoal possível, uma vez que oportuniza aos interessados participarem do procedimento licitatório dando lances de preços de qualquer local do mundo, via sistema de informática; II) O Relatório de Auditoria, como forma de demonstrar um possível caráter de sobrepreços nos valores praticados no Contrato nº 006/2009-SEG, menciona outros contratos firmados por órgãos das esferas Federal e Estadual de São Paulo. Porém, tais parâmetros não podem ser utilizados no caso em tela, visto que os equipamentos não são idênticos e os cenários dos serviços prestados são totalmente diferentes e diversos quando comparados, principalmente em face do local da prestação dos serviços, dadas as peculiaridades diversas que recaem sobre a execução. Além disso, a prestação de serviços da área de Tecnologia da***



*Informação no Estado de São Paulo tende a ser mais barata do que no Distrito Federal, em face do grande universo de representantes comerciais de diversas marcas de equipamentos e do grande número de empresas do ramo de TI, que se encontram instaladas naquele Estado. Enfim, o Estado de São Paulo é um universo de opção muito maior que o Distrito Federal, o que demanda maior competitividade do mercado. Ademais, o próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal, quando analisou o edital licitatório que norteou e culminou no Contrato nº 006/2009-SEG, teve a oportunidade de recomendar alterações no escopo das regras da contratação, as quais foram, todas, acatadas por esta Jurisdicionada e pela Central de Licitações do DF.”*

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

75. A alegação de que a licitação adotou a modalidade de pregão eletrônico, a qual pela divulgação e oportunidade aberta à ampla concorrência afastaria, por si só, a prática de sobrepreços, não merece prosperar. Isso porque, embora as premissas de publicidade e abertura à ampla concorrência sejam verdadeiras, a conclusão não o é, pois essa modalidade não impede a possibilidade de eventuais conluíus entre licitantes ou, até mesmo, envolvimento de agentes da Administração, com a intenção de fraudar o certame. A exemplo cita-se caso descrito no Acórdão nº 2698/2012 da 2ª Câmara do TCU, Rel. Min. Aroldo Cedraz, DOU 30/04/2012: “REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONHECIMENTO. INDÍCIOS DE FRAUDE À LICITAÇÃO RESULTANTE DE CONLUÍO ENTRE LICITANTES. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO. OITIVA DAS EMPRESAS. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À INFRAERO PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS NECESSÁRIAS À ANULAÇÃO DO CERTAME”.

76. Desse modo, entende-se que a aplicação da modalidade pregão eletrônico não é condição suficiente para obtenção de valores sem sobrepreço.

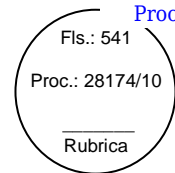
77. Com relação aos parâmetros de comparação para efeito de aferição dos preços do Contrato nº 006/2009-SEG, uma licitação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) no DF e outra da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp, deve-se considerar a dificuldade de descobrir



licitações semelhantes, as quais podem acontecer em qualquer local do Brasil. As duas redes são bastante dispersas, o que é fator de encarecimento, a do MAPA em todas as capitais do Brasil, a da UNESP em várias localidades do Estado de São Paulo, nas quais os contratados têm que disponibilizar mão de obra para a instalação e a garantia dos equipamentos e materiais em muitas localidades, com custos de viagem, estadia e alimentação para os engenheiros e técnicos envolvidos. Tal dispersão geográfica é, certamente, fator de encarecimento dos preços, capaz de, ao menos, equilibrar os efeitos da economia de escala em mercados mais competitivos e de contratações de maior volume.

78. A execução do contrato afastou-se do que fora previsto no termo de referência e no contrato, dado o grande dispêndio com obras civis, não previstas naqueles dois documentos. Submetido à avaliação do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (NFO), esse dispêndio (tabela 05), no valor de R\$ 6.266.038,98, teve identificado superfaturamento de 48,12%, resultando o prejuízo estimado de **R\$ 3.015.217,95**. O prejuízo estimado quanto a execução contratual dos itens das tabelas 01 e 02 é de R\$ 1.044.552,65, que, somado ao prejuízo identificado em obras civis de R\$ 3.015.217,95, resulta um **prejuízo total de R\$ 4.059.770,60**. Valor esse não impugnado pela justificativa da jurisdicionada.

79. Outrossim, os sobrepreços identificados nas obras civis, no montante de R\$ 3.015.217,95, constituíram cerca de 74,3% ( $R\$ 3.015.217,95 / R\$ 4.059.770,60 \times 100$ ) do prejuízo total. Vale notar que o Núcleo de Fiscalização de Obras (NFO) utilizou preços do mercado do Distrito Federal, em relação aos quais não se podem alegar desvios de ordem geoeconômica ou de economia de escala. Sobre esses prejuízos identificados nas obras civis não houve manifestação específica da jurisdicionada.



## Responsabilização

### Irregularidade 3

Tabela 06

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepços / superfaturamentos nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da Secretaria de Estado de Governo.	18.02.09 a 17.02.10	R\$ 4.059.770,60

### Responsáveis indicados

80. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 07

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
José Humberto Pires de Araújo	Secretário da Secretaria de Estado de Governo do DF	18.02.09 a 01.12.09	Assinou o Contrato nº 06/2009 (fl. 183 – Anexo I)	Assumiu a responsabilidade contratual com preços acima do mercado	R\$ 4.059.770,60
ADLER – Assessoramento Empresarial e Representações Ltda.	Empresa contratada	18.02.09 a 17.02.10	Executou os serviços com superfaturamento	Responsável solidária pelo faturamento de serviços em valores acima dos de mercado	R\$ 4.059.770,60

### Proposições

81. Autorizar a conversão do achado em tomada de contas especial, nos termos do art. 46 da LC nº 01/1994, a ser tratada em autos apartados, promovendo a citação solidária dos responsáveis indicados na Tabela 07, pelas condutas lá expostas, para que apresentem, no prazo de 30 dias, alegações de defesa pelo superfaturamento apurado no Contrato nº 06/2009, ou recolham a importância de R\$ 4.059.770,60 com os devidos acréscimos legais, e tendo em vista, ainda, a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 56 da Lei Complementar nº 01/94. **(Sugestão IV.d)**

### Benefícios Esperados

82. A sugestão ofertada tem o objetivo de efetivar o ressarcimento ao erário do dano decorrente do superfaturamento identificado.



### **2.3 QA 3 – O serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues?**

*Diversas falhas ocorreram que não permitem identificar perfeitamente a possibilidade de serviço não entregue na totalidade por deficiência das ARTs apresentadas pela contratada que não compreenderam todos os ramos da engenharia envolvidos na prestação dos serviços e pela ausência de habilitação técnica e legal dos servidores responsáveis pela fiscalização dos serviços e execução do contrato.*

#### **2.3.1 Achado 4 – As ARTs apresentadas pela contratada não compreenderam todos os ramos da engenharia envolvidos na prestação dos serviços**

##### *Critério*

83. Normas do CONFEA, especialmente a Resolução nº 1.025, de 30.10.09, que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica e o Acervo Técnico Profissional e dá outras providências, da qual se transcrevem os dispositivos abaixo:

Art. 1º Fixar os procedimentos necessários ao registro, baixa, cancelamento e anulação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, ao registro do atestado emitido por pessoa física e jurídica contratante e à emissão da Certidão de Acervo Técnico – CAT, bem como aprovar os modelos de ART e de CAT, o Requerimento de ART e Acervo Técnico e os dados mínimos para registro do atestado que constituem os Anexos I, II, III e IV desta resolução, respectivamente.

##### **CAPÍTULO I**

##### **DA ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA**

Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.



Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

(...)

Art. 9º Quanto à tipificação, a ART pode ser classificada em:

- I – ART de obra ou serviço, relativa à execução de obras ou prestação de serviços inerentes às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea;
- II – ART de obra ou serviço de rotina, denominada ART múltipla, que especifica vários contratos referentes à execução de obras ou à prestação de serviços em determinado período; e
- III – ART de cargo ou função, relativa ao vínculo com pessoa jurídica para desempenho de cargo ou função técnica.

#### *Análises e Evidências*

84. As Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs (docs. 193/198) não abrangeram todos os ramos da engenharia envolvidos nos serviços de instalação das redes lógica e elétrica do Contrato nº 06/2009, vez que em todas as cópias desses documentos fornecidas pela jurisdicionada, consta a classificação da atividade técnica A0800, que não corresponde aos códigos do CREA/DF. De outro lado, os serviços para elaboração das redes lógicas e elétrica envolvem as atividades, conforme a codificação do CREA/DF:

- ✓ Programa (software) **B0903**
- ✓ Rede Elétrica para Informática **B0905**
- ✓ Rede Lógica **B0907**

85. Cabe, aqui, registrar a importância da Anotações de Responsabilidade Técnica - ART no tocante ao rastreamento das responsabilidades pelas obras e serviços de engenharia, que devem compreender todas as etapas: projeto básico, projeto executivo, execução e fiscalização:



A ART rastreia o profissional responsável pelo projeto básico, pelo orçamento, pela fiscalização, pela execução, e sendo qualquer uma destas responsabilidades inadequadas responsabiliza o profissional para a sociedade através da justiça comum ou do sistema CONFEA/CREAs<sup>33</sup>.

### *Causas*

86. Inobservância da legislação aplicável à matéria.

### *Efeitos*

87. Possível responsabilização da contratada e dos executores do contrato, com riscos para a Administração, devido à possibilidade de interrupção ou suspensão dos trabalhos e autuação pelo CREA. Isso conforme a Resolução do Confea nº 1.025/2009, *verbis*:

Art. 6º A guarda da via assinada da ART será de responsabilidade do profissional e do contratante, com o objetivo de documentar o vínculo contratual.

### *Considerações do Auditado*

88. Transcrito na integralidade: *“Quanto aos Achados de Auditoria nos 7 e 8, informamos que acataremos as recomendações contidas no respectivo Relatório, já tendo sido determinado às unidades competentes a devida observância, dentro de suas respectivas áreas.”*

### *Posicionamento da equipe de auditoria*

89. Não foi apresentada comprovação dessa recomendação às unidades administrativas do GDF e, portanto, não é possível conhecer o seu teor. Além disso, a resposta é relativa a dois itens diferentes: o achado 7 diz respeito à falta de apresentação pela contratada das ARTs de todos os ramos da engenharia envolvidos na obra ou serviço; o que deve ser aferido pelo executor do contrato, sob pena de responsabilização decorrente de infração à norma legal. O achado 8 cuida de que o executor do contrato tenha habilitação técnica e legal junto aos órgãos de

<sup>33</sup> Fonte: [http://www.abenc-ba.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=252:art-e-a-fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87](http://www.abenc-ba.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=252:art-e-a-fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87).



fiscalização profissional. A esse respeito o Decreto nº 32.753, de 4 de fevereiro de 2011, passou a exigir dos executores qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado, como registrado, com mais detalhes, no achado 8.

### *Proposições*

90. Determinar à Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais que, doravante, exija das empresas contratadas para obras ou serviços de engenharia a apresentação de tantas ARTs quantas forem as diferentes atividades técnicas envolvidas, bem como observe o seu correto preenchimento, determinando sua correção sempre que verificada impropriedade no contexto. **(Sugestão II.a)**

### *Benefícios Esperados*

91. A sugestão ofertada tem o objetivo de evitar no futuro o descumprimento de normas técnicas de engenharia e das disposições editalícias.

## **2.3.2 Achado 5 – Os servidores responsáveis pela fiscalização dos serviços e execução do contrato não comprovaram a necessária habilitação técnica e legal**

### *Critério*

92. Lei nº 8.666/1993, art. 67<sup>34</sup>, Lei nº 5.194/1966, arts. 6<sup>o35</sup> e 14<sup>36</sup>, Decreto-Lei nº 3.688, de 03.10.41, art. 47<sup>37</sup> (Lei das Contravenções Penais). Não se

<sup>34</sup> Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

<sup>35</sup> Art. 6º Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo:

a) a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar serviços público ou privado reservados aos profissionais de que trata esta lei e que não possua registro nos Conselhos Regionais;  
b) o profissional que se incumbir de atividades estranhas às atribuições discriminadas em seu registro;  
c) o profissional que emprestar seu nome a pessoas, firmas, organizações ou emprêsas executoras de obras e serviços sem sua real participação nos trabalhos delas;  
d) o profissional que, suspenso de seu exercício, continue em atividade;  
e) a firma, organização ou sociedade que, na qualidade de pessoa jurídica, exercer atribuições reservadas aos profissionais da engenharia, da arquitetura e da agronomia, com infringência do disposto no parágrafo único do Ed. extra 8º desta lei.



invoca o Decreto nº 32.753/2011, pois é posterior aos fatos. O Decreto nº 32.753/2011<sup>38</sup> dispõe que o executor de contrato, relativo a obras e serviços que exijam habilitação em profissão regulamentada, deve possuir a devida habilitação, o que abrange aquelas fiscalizadas pelo sistema CONFEA/CREA, conforme as disposições da Lei nº 5.194/1966.

### *Análises e Evidências*

93. Os documentos de aceite do serviço, que pressupõem a inspeção da execução do objeto, sua completude e conformidade com as especificações contratuais, não têm apostos junto às respectivas assinaturas, os números de inscrição no CREA. Pesquisando no sítio do CREA/DF, observou-se que apenas o Senhor Mauro Abreo Riera Filho, Gerente de Engenharia, Arquitetura e Manutenção da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, é arquiteto com registro no CREA/DF 4006/D; e o Senhor André Lara Campos, também é arquiteto com registro no CREA/AM 6548/D. Todavia, não constam os números dos registros no CREA nos documentos que assinam como responsáveis pelos aceites, contrariando o art. 14 da Lei nº 5.194/1966. Tampouco afigura-se que, como arquitetos, tenham habilitação técnica e legal para fiscalizar serviços de redes lógica e elétrica.

94. Para os demais servidores que atestaram a execução dos serviços do Contrato nº 06/2009 (fls. 90/92), não foram localizados os respectivos registros nos órgãos de fiscalização do exercício profissional de engenheiro ou arquiteto, o que pode caracterizar a contravenção penal de exercício ilegal de profissão, prevista no art. 6º da Lei nº 5.194/1966, c/c art. 47 do Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei de Contravenções Penais).

<sup>36</sup> Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no Ed. extra 56.

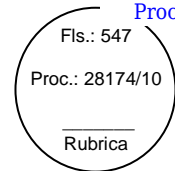
<sup>37</sup> Art. 47. Exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis.

<sup>38</sup> Art. 1º O §3º do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro 2010, para a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41.

[...] § 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.



95. A dificuldade e até mesmo a impossibilidade de designar servidores com habilitação técnica e legal para a execução, fiscalização e supervisão do contrato já pode ser constatada com a desistência dos servidores inicialmente designados para a execução do contrato pela ordem de serviço publicada no DODF nº 42, de 03.03.09, pág. 42 (fl. 184 do Anexo I). Como os servidores rejeitaram a designação, foram substituídos, conforme Portaria nº 17, art. 1º, publicada no DODF nº 68, de 25.11.09, pág. 50 (fl. 192 do Anexo I), sendo o novo titular o Sr. Ruy Carlo Andrade, matr. 160.764-2, em substituição ao Sr. Anderson Luiz Senna Costa, Assessor, Matr, 174417-8 e o substituto o Sr. José Roberto da Silva Ribeiro, matr. Nº 169.092-2, em lugar do Sr. Fabiano Gomes Barreto, Assessor, Matr. 88545-2. A mesma portaria, no art. 2º, designou supervisores do mesmo contrato nos diversos locais da prestação dos serviços.

96. Em documento intitulado “Relatório de Execução Circunstanciado” (fls. 142/146), o servidor Ruy Carlo Andrade dá as seguintes sugestões para a designação de executores de contratos (fl. 146):

Tempo integral para o executor do contrato;

Ter um carro para a vistoriar às obras;

Ter equipamento adequado para vistorias e medições;

Nomear uma pessoa de cada R. A. (Região Administrativa) responsável por eventuais obras em sua área.

Antes de colocar uma pessoa como executor de contrato, tem que saber a qualificação do mesmo, saber se o eventual executor entende do assunto no qual será responsável.

97. O Decreto nº 32.753, de 04.02.11, passou a exigir dos executores de contratos qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado, conforme consta do seu art. 1º, *verbis*:

Art. 1º - O § 3º do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro 2010, para a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41.

[...] § 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados



para tal atividade, que **possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.**”

98. A propósito, a seguinte decisão do TCU: “*O fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições*” (Acórdão n.º 839/2011-Plenário, TC-003.118/2001-2, rel. Min. Raimundo Carreiro, 06.04.11). Entendimento que não elide a responsabilidade daqueles que designaram executores e fiscais de contratos desprovidos da habilitação técnica e legal compatível com o objeto contratual.

#### *Causas*

99. Inobservância da legislação aplicável à matéria dos servidores envolvidos em fiscalização de obras e serviços de engenharia.

#### *Efeitos*

100. Comprometimento do processo de fiscalização dos serviços contratados, com risco de recebimento de serviço de baixa qualidade ou deficiente.

#### *Considerações do Auditado*

101. Transcrito: “*Quanto aos Achados de Auditoria nos 7 e 8, informamos que acataremos as recomendações contidas no respectivo Relatório, já tendo sido determinado às unidades competentes a devida observância, dentro de suas respectivas áreas.*”

#### *Posicionamento da equipe de auditoria*

102. Não foi apresentada comprovação dessa recomendação às unidades administrativas do GDF e, portanto, não é possível conhecer o seu teor. Além disso, a resposta é relativa a dois itens diferentes: o achado 7 diz respeito à apresentação pela contratada das ARTs relativas a todos os ramos da engenharia envolvidos na obra ou serviço. Já o achado 8 é relativo ao executor do contrato e



aos fiscais das obras e serviços, que devem ter habilitação técnica e legal junto aos órgãos encarregados de fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas.

103. Ademais, como já informado no relatório de auditoria, o Decreto nº 32.753, de 04.02.11, passou a exigir dos executores de contratos qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado, conforme consta do seu art. 1º, *verbis*:

Art. 1º O §3º do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro 2010, para a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41.

[...]

§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

104. Assim, a partir da publicação do Decreto nº 32.753/2011, os executores deverão ter habilitação legal e técnica condizentes com o objeto do contrato, o que deverá ser verificado nas futuras auditorias.

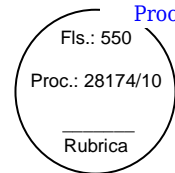
105. Todavia, como visto no relatório, o Decreto nº 32.598/2010 regulamenta, no âmbito do DF, matéria sujeita a determinação legal que exige habilitação técnica para exercer as atribuições de executor de contrato de obras e serviços de engenharia, qual seja o art. 7º, alínea “e” da Lei nº 5.194/1966, *verbis*:

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

(...) e) fiscalização de obras e serviços técnicos;

### *Proposições*

106. Determinar à Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais que, doravante, indique para fiscalizar obras e serviços de engenharia, bem como para executores desses contratos, somente servidores com qualificação técnica compatível, na forma do que dispõe o art. 41, § 3º, do Decreto 32.598, de



15.12.10, alterado pelo Decreto nº 32.753/2011, bem como faça constar nos documentos emitidos por esses servidores as respectivas habilitações profissionais (v. g. engenheiro civil, engenheiro eletricitista, arquiteto, etc.) e os números de inscrição nos órgãos de fiscalização do exercício profissional. **(Sugestão III)**

#### *Benefícios Esperados*

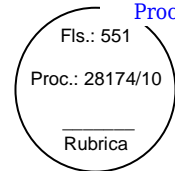
107. A sugestão ofertada tem o objetivo de evitar o descumprimento de normas técnicas de engenharia e das disposições editalícias.

### **3 Conclusão**

108. A presente Auditoria visou atender à determinação desta Corte de Contas, contida na Decisão nº 8025/2009, referente ao episódio intitulado Operação Caixa de Pandora, e compreendeu, fundamentalmente, a observação *in loco* dos bens entregues e dos serviços prestados pela contratada, bem como a análise da documentação dos pagamentos efetuados na execução do Contrato nº 06/2009, de vigência de 18.02.09 a 17.02.10.

109. Na primeira questão, entendeu-se que os procedimentos de contratação dos serviços não seguiram os ditames legais, uma vez que houve prestação de serviços sem cobertura contratual, descumprindo diversos dispositivos da Lei nº 8.666/93, em especial dos artigos 2º e 3º; inciso IX, do art. 6º e artigos 60 e 62, que vedam a hipótese de contratação verbal. Ademais, o processo licitatório para substituir os equipamentos locados e os serviços prestados pela Adler não foi concluído a tempo, inclusive por falta de previsão orçamentária (Achado 01).

110. A Administração, dada a imprescindibilidade dos serviços, cuja prestação prosseguiu em 2010 e 2011, conforme informações de fls. 287/289v, teria duas alternativas a adotar. A primeira seria prorrogar o contrato, nos termos do art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, com a devida autorização do Governador, que avocou a competência para decidir sobre a matéria com a edição do Decreto nº 31.355, de 26.02.10. A segunda seria encampar a prestação dos serviços, com fundamento no art. 58, inc. V, da lei nº 8.666/1993, conforme manifestado na



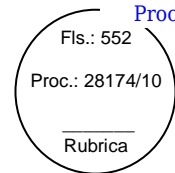
sentença proferida nos autos do Processo nº 2010.01.1.052728-6 (fls. 369/370). A propósito, esta ação foi uma tentativa de resolver o problema pela via judicial, que se frustrou com o julgamento pela improcedência do pedido formulado pelo Distrito Federal.

111. Certamente, a continuidade do uso dos equipamentos sem a devida cobertura contratual relaciona-se à lacuna administrativa que assolou o Distrito Federal após os escândalos emergidos no bojo do IP 650/09-STJ - Operação Caixa de Pandora, abrangendo autoridades e empresas, entre estas a ADLER Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. Os gestores que se sucederam, vários por curtos períodos de tempo, evitavam envolver-se em negócios com as empresas mencionadas naquele feito.

112. Não se verificaram pagamentos posteriores ao período em exame (março a dezembro de 2009). Mesmo assim, não se notaram medidas administrativas ou judiciais de cobrança por parte da contratada. O que indica que ela mesma teria reconhecido não ter tido prejuízo pela falta de pagamento dos aluguéis subsequentes, pois o que foi pago nesse período bastaria para cobrir os custos e propiciar o lucro do negócio.

113. Assim, o descuido, o planejamento deficiente e a lacuna administrativa causaram a continuidade da prestação dos serviços sem amparo contratual, violando as normas que vedam contrato verbal ou informal com a Administração. Para Maria Silvia Zanella Di Pietro, *“a forma e a formalidade, no direito administrativo, são importantes como meios de controle da Administração Pública, porque se o ato não ficar documentado, se ele não tiver uma forma escrita, se ele não observar determinadas formalidades, fica difícil o controle, tanto pelo Judiciário como pelo Tribunal de Contas ou pela própria Administração Pública. Como é que ela vai controlar aquilo que não seja documentado? E a forma também é importante para proteção dos administrados, dos direitos individuais, na medida em que a forma é que vai permitir o controle.”*

114. A execução de obras e serviços de engenharia excedeu significativamente o contratado, desfigurando o objeto do ajuste e configurando descumprimento do Estatuto das Licitações e das disposições editalícias, ensejando



chamamento em audiência dos responsáveis com possibilidade de aplicação de sanções (Achado 02).

115. Na segunda questão, verificaram-se indícios de sobrepreços / superfaturamentos no pagamento dos serviços de locação mensal dos equipamentos em relação à aquisição dos mesmos produtos, como consta de fls. 470/472, bem como das obras civis (Achado 3).

116. Assim, identifica-se prejuízo em **R\$ 4.059.770,60**, ensejando a manifestação dos responsáveis em respeito à ampla defesa e ao contraditório tendo em vista a possibilidade de imputação de débito.

117. Em relação à terceira questão verificou-se, na execução de obras, que as Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs (fls. 193/198) apresentadas não abrangeram todos os ramos da engenharia envolvidos nos serviços de instalação das redes lógica e elétrica do Contrato nº 06/2009. Isso torna a contratada e a contratante passíveis de incorrer em infração à responsabilidade prevista no art. 6º da Resolução do Confea nº 1025/2005, além de obscurecer a rastreabilidade da obra ou do serviço em caso de dano ou sinistro posterior. Sugere-se que a jurisdicionada passe a conferir com rigor as ARTs das obras e serviços que vier a contratar, exigindo uma ART para cada especialidade técnica envolvida (Achado 04).

118. Observou-se, ainda, que os servidores responsáveis pela fiscalização dos serviços e execução do contrato não comprovaram a necessária habilitação técnica e legal, consistente da inscrição no CREA, em desconformidade com os arts. 6º e 14 da Lei nº 5.194/1966 (Achado 05).

119. De se notar que o § 3º do art. 41 do Decreto/DF nº 32.598/2010, com a alteração do Decreto nº 32.753/2011, passou a exigir que a fiscalização e o acompanhamento do contrato recaiam sobre agente público ou comissão especialmente designado para tal atividade, que possua qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.



## 4 Considerações Finais

120. No presente Relatório de Auditoria, foram propostas responsabilizações conforme a tabela a seguir:

**TABELA DE RESPONSÁVEIS**

Nº	Nome Completo	CPF ou CNPJ	Sanção / Débito	Valor do débito	Data de constituição do débito	Ref. (\$)
1	Célio Gomes de Aguiar	042.274.841-20	Multa (art.57,II)	N/A	N/A	35
2	Sérgio Ricardo Carvalho Portela	334.260.581-20	Multa (art.57,II)	N/A	N/A	35
3	Valdemar Alves de Miranda	096.576.061-87	Multa (art.57,II)	N/A	N/A	35
4	Anderson Luiz Senna Costa	579.493.441-72	Multa (art.57,II)	N/A	N/A	52
5	Ruy Carlo Andrade	691.533.291-04	Multa (art.57,II)	N/A	N/A	52
6	José Humberto Pires de Araújo	085.161.381-00	Multa (art.56) e débito	R\$ 4.059.770,60	17.02.10	80
7	ADLER – Assessoramento Empresarial e Representações Ltda.	00.844.597/0001-50	Multa (art.56) e débito	R\$ 4.059.770,60	17.02.10	80

## 5 Proposições

121. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
  - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 501/554;
  - b. dos documentos acostados às fls. 267/370 e 375/500.
- II) Determinar à Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais que:
  - a. doravante, exija das empresas contratadas para obras ou serviços de engenharia a apresentação de tantas ARTs quantas forem as diferentes atividades técnicas envolvidas, bem como observe o seu correto preenchimento, determinando sua correção sempre que verificada impropriedade no seu contexto (**Achado 04**);
  - b. doravante, indique para fiscalizar obras e serviços de engenharia, bem como para executores desses contratos, somente servidores que possuam qualificação técnica compatível, nos termos do que dispõe o art. 41, § 3º, do Decreto 32.598, de 15.12.10, alterado pelo Decreto nº 32.753/2011, bem como faça constar nos documentos emitidos por esses servidores as respectivas habilitações



profissionais (v. g. engenheiro civil, engenheiro eletricista, arquiteto, etc.) e os números de inscrição nos órgãos de fiscalização do exercício profissional **(Achado 05)**;

- c. caso ainda não o tenha feito, desinstale todos os equipamentos de propriedade da empresa ADLER e promova sua devolução, vez que há risco do erário vir a arcar com despesas sem cobertura contratual, em desobediência ao art. 62 da Lei nº 8.666/93 e à jurisprudência desta Corte de Contas **(Achado 01)**;

III) Autorizar:

- a. a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 03, pelas razões lá expostas, com fundamento art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, inc. II, da LC nº 01/1994, c/c o art. 182, inc. I, do RI/TCDF, pela execução de serviços pela ADLER, sem cobertura contratual, a partir de 18.02.10 (operacionalização da rede da SEG), descumprindo legislação aplicável à matéria (Lei nº 8.666/93, artigos 2º e 3º; artigos 60 e 62; art. 24, inciso IV, art. 26, Parágrafo único, inciso I a III, e art. 62; Lei nº 4.320/64, artigos 60 e 61) **(Achado 01)**;
- b. a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 05, pelas condutas ali relacionadas, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, inc. II, da LC nº 01/1994, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF **(Achado 02)**;
- c. a conversão do Achado nº 03 - sobrepreços / superfaturamentos nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da antiga Secretaria de Estado de Governo – em tomada de contas especial, nos termos do art. 46 da LC nº 01/1994, a ser tratada em autos apartados, promovendo a



citação solidária dos responsáveis indicados na Tabela 07, para que apresentem, no prazo de 30 dias, alegações de defesa pelo superfaturamento apurado no Contrato nº 06/2009, ou recolham a importância de R\$ 4.059.770,60 com os devidos acréscimos legais, e tendo em vista, ainda, a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 56 da Lei Complementar nº 01/94;

- IV) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada aos indicados nas tabelas 03, 05 e 07, e, ainda, à Secretaria de Estado de Relações Institucionais.

**DIGITALIZADO**



**Informação nº:** 19/2015 – NFTI

Brasília (DF), 23 de junho de 2015.

**Processo nº:** 28174/2010  
**Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Governo - SEG  
**Assunto:** Auditoria de Regularidade  
**Montante em exame:** R\$ 8.620.166,44 (pagamentos efetuados de março a dezembro/2009)  
**Ementa:** Auditoria de regularidade. Relatório Final. Auditoria dos serviços prestados, com amparo no Contrato nº 06/2009, firmado entre a SEG e a Adler, e abrangência no exercício de 2009. Contrato expirado em 17.02.10, quando cessou a prestação de serviços de manutenção e correção da infraestrutura elétrica e lógica, tendo se verificado que a locação de equipamentos prossegue sem cobertura contratual. Pagamentos cessaram em dezembro/2009. Manifestação da jurisdicionada. Pela irregularidade. Proposições. Audiência. Conversão em TCE.

Senhor Diretor,

Em conformidade com o disposto no item 6 do Manual de Auditoria do TCDF, versão atualizada de 2011, apresentamos, às fls. 501/554, a versão final do relatório da auditoria realizada para verificar a regularidade dos preços e da execução dos serviços prestados pela empresa ADLER junto à SEG, constantes do Processo nº 360.000.615/2007, referentes a despesas realizadas no período de vigência contratual (18.02.09 a 17.02.10).

2. Informa-se que, por meio da Decisão n.º 5324/2012 (fl. 265), foi autorizado o encaminhamento a versão prévia do Relatório de Auditoria aos gestores, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria.

3. A remessa à Secretaria de Estado de Governo se deu por meio do Ofício-GP n.º 7783/2012, (fl. 266), recebido em 15.10.12, havendo o órgão encaminhado suas considerações ao Tribunal por meio do Ofício n.º 030/2013-SUAG/CACI, fls. 287. Diante das considerações apresentadas pelo auditado, os apontamentos considerados pertinentes pela equipe foram incorporados à versão final do Relatório e acarretaram na supressão dos Achados 03 (Cobrança de manutenção adicionalmente aos valores de locação dos bens, inclusive no período de garantia), 04 (Execução de serviços e locação de equipamentos a órgãos e em locais não previstos no contrato) e 06 (Os serviços foram de má qualidade) da



versão prévia do Relatório, de fls. 215/256, com os devidos ajustes na numeração dos demais achados. Aquilo que não foi acolhido pela equipe foi anotado, em cada achado, no tópico intitulado “Considerações do Auditado” e os motivos para o não acolhimento no tópico “Posicionamento da Equipe”.

4. Por fim, cabe ressaltar recente inovação nos relatórios de auditoria: a inclusão de SINOPSE, que disponibilizará aos dirigentes e gestores, em rápida leitura, uma visão panorâmica dos objetivos da fiscalização e dos resultados alcançados

5. Ante o exposto, encaminhamos o Relatório Final de Auditoria para fins de apreciação pela Corte.

À superior consideração.

Brasília, 23 de junho de 2015.

Marcelo Oliveira Vasconcelos

ACE – Matrícula nº 663-7

De acordo com as sugestões apresentadas.

À consideração do Sr. Secretário de Auditoria,

EM 23 DE JUNHO DE 2015.

FLÁVIO JOSÉ FONSECA DE SOUZA

**DIRETOR DO NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE**

**TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**