



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Processo nº 36.514/2016

CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA EMPRESA
SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA. À CODEPLAN

2ª etapa da fiscalização Caixa de Pandora – Fiscalização nº 7.0003.16



Brasília 2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Resumo Executivo

Trata-se de fiscalização realizada para exame da regularidade dos preços e da execução de serviços de informática prestados pela empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA. à Codeplan – Companhia de Planejamento do Distrito Federal, relativos aos contratos nºs. 14/2005; 15/2005; 16/2005; 17/2005; 41/2005; 42/2005; 47/2005; 48/2005; 49/2005; 50/2005; e 51/2005.

Determinada pela Decisão Plenária nº 3.942/2013¹, a auditoria faz parte da segunda etapa da fiscalização denominada “Operação Caixa de Pandora”.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Com base em exames documentais, buscou-se examinar a regularidade dos preços contratados e o cumprimento das obrigações contratuais, relativas aos serviços prestados pela SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA., na área de engenharia especializada em informática, locação e manutenção de equipamentos de dados e rede lógica e elétrica de informática, objeto dos contratos nºs. 14/2005; 15/2005; 16/2005; 17/2005; 41/2005; 42/2005; 47/2005; 48/2005; 49/2005; 50/2005; 51/2005.

Ressalta-se que o exame da regularidade da celebração desses ajustes não fez parte do escopo da presente fiscalização, vez que já foram avaliados em autos próprios.

Para alcançar o objetivo, foram propostas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: O preço pactuado estava compatível com o praticado no mercado?

Questão 2: A prestação dos serviços foi adequadamente realizada e fiscalizada?

¹ DECISÃO Nº 3.942/2013 –a O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento da Informação nº 066/2012 (fls. 731/738); II. aprovar a proposta de planejamento referente aos procedimentos de fiscalização referentes à 2ª etapa da denominada “Operação Caixa de Pandora”; III. deixar de acolher a proposta constante do inciso II do Parecer nº 665/2012-MF1 (fls. 710/712); IV. autorizar o retorno dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo - SEGECEX, para as devidas providências e o arquivamento dos autos, se for o caso



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



O que o Tribunal encontrou?

No período analisado constatou-se que houve superfaturamento nos preços praticados pela empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA., nos contratos nºs. 14/2005; 16/2005; e 17/2005; conforme análise das notas fiscais e planilhas orçamentárias da empresa.

Constatou-se ainda o pagamento de serviços em quantidade acima da capacidade operacional da empresa contratada e a ausência de registros que pudessem aferir a regular execução da prestação dos serviços.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Da análise empreendida, resultaram proposições no sentido de que a SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – oriente suas unidades a estabelecer procedimentos técnicos de rastreabilidade dos serviços prestados por empresas contratadas, de forma a comprovar a fiel execução contratual, nos termos dos artigos 66, 67 § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e em especial para os serviços de tecnologia da informação.

Sugeriu-se, também, a conversão em TCE quanto ao prejuízo apurado decorrente de indícios de não prestação integral dos serviços relativos aos contratos nºs. 14/2005; 16/2005; 17/2005; 42/2005; 48/2005; 50/2005.

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 serviços não prestados;
- (ii) subsidiar o correto ateste e liquidação das despesas em futuras contratações;
- (iii) ressarcimento ao erário de dano ocorrido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Sumário

1	Introdução	4
1.1	Apresentação	4
1.2	Identificação do Objeto.....	4
1.3	Contextualização.....	4
1.4	Objetivos	7
1.4.1	Objetivo Geral.....	7
1.4.2	Objetivos Específicos	7
1.5	Escopo	7
1.6	Montante Fiscalizado	8
1.7	Metodologia.....	8
1.8	Critérios de auditoria	8
1.9	Avaliação de Controle Interno	8
2	Resultados da Auditoria	9
2.1	QA 1 – O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?	9
2.1.1	Achado 1 – Superfaturamento de preços na prestação de serviços de tecnologia da informação praticados nos contratos entre a Codeplan e a empresa SAPIENS (contratos nº 14/2005, 16/2005 e 17/2005).....	9
2.2	QA 2 – A prestação dos serviços foi adequadamente realizada e fiscalizada?	21
2.2.1	Achado 2 – Indícios de pagamentos por serviços não realizados.	21
2.2.2	Achado 3 – Ausência de adequada fiscalização dos serviços.....	28
3	Conclusões e Proposições.....	31



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de auditoria de regularidade realizada na Codeplan, em cumprimento ao PGA 2016, aprovado pela Decisão 3.942/2013, para exame da regularidade dos preços contratados e da execução dos serviços prestados pela empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA.

1.2 Identificação do Objeto

2. O objeto da presente auditoria é a verificação da prestação de serviços de tecnologia da informação, locação e manutenção de equipamentos de dados e rede lógica realizada pela empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA.

3. A auditoria em tela faz parte da 2ª etapa da Fiscalização Caixa de Pandora, determinada pela Decisão nº 3.942/13, exarada nos autos de nº 41.100/2009²:

II. aprovar a proposta de planejamento referente aos procedimentos de fiscalização referentes à 2ª etapa da denominada “Operação Caixa de Pandora”;

1.3 Contextualização

4. O planejamento dos procedimentos de fiscalização da 2ª etapa da denominada “Operação Caixa de Pandora” foi explicitado no Relatório/Voto condutor da citada Decisão nº 3.942/2013 nos seguintes termos:

*“17. Desse modo, o trabalho referente à segunda etapa de fiscalização concernente à Operação Caixa de Pandora poderia ser realizado com a autuação de apenas 13 processos no âmbito desse Tribunal, **referentes aos exercícios de 2003 a 2008**. Seriam eles:*

² Trata de denuncia irregularidades no Governo do DF referente à "Operação Caixa de Pandora".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Proc.: 36.514/16

Rubrica

Proc.	Contratada	Jurisdicionada	Valor a ser fiscalizado (R\$)
1	Adler	CODEPLAN	53.138.484,57
2	Call	CODEPLAN	65.834.855,91
3	Juiz de Fora	Secretaria de Educação e fundos	165.920.044,19
4	Juiz de Fora	Secretaria de Saúde	53.128.169,74
5	ICS	CODEPLAN	535.455.102,03
6	ICS	NOVACAP	301.593.561,77
7	ICS	Secretaria de Coord. das Adm. Regionais	643.812.287,37
8	Linknet	CODEPLAN	325.618.896,93
9	Linknet	Secretaria de Planejamento e Gestão	75.087.832,24
10	Poliedro	CODEPLAN	62.089.222,82
11	Prodata	CODEPLAN	63.983.434,85
12	Sangari	Secretaria de Educação e fundos	67.924.503,24
13	Sapiens	CODEPLAN	66.229.969,01
TOTAL			2.479.816.364,47

18. Considerando a natureza das contratações, entende-se que a proposta de planejamento ora apresentada, caso aprovada, deveria ser executada pelo **Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação (processos referentes à tecnologia da informação)** e pela Secretaria de Auditoria (demais processos), ficando a revisão dos trabalhos a cargo desta última (grifo nosso)."

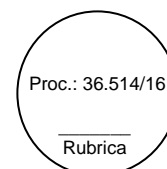
5. Nesse sentido, o escopo da presente auditoria foram os ajustes celebrados entre a Codeplan e a empresa Sapiens, no período de 2003 a 2008, em relação às questões inerentes ao preço e à execução dos contratos indicados no Quadro 01 a seguir, nos termos da Decisão nº 3942/13.

Quadro 01 – Valores pagos à Sapiens pela Codeplan (2003 a 2008)

Contrato nº	Objeto	Processo GDF Contratação	Total Geral (R\$)
14/2005	Central de Serviços Codeplan - CSC	121.000.183/2005	2.446.954,98
15/2005	Cadastro Único dos Programas Sociais	121.000.181/2005	7.865.883,58
16/2005	Sistema Integrado de Gestão da Terracap - SGTERRA	121.000.184/2005	3.901.524,00
17/2005	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos - SIGRH-WEB	121.000.187/2005	7.955.967,36
41/2005	Serviço de Tecnologia da Informação para Monitoramento de Acesso a Imagens	121.000.332/2005	7.033.732,40



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Contrato nº	Objeto	Processo GDF Contratação	Total Geral (R\$)
42/2005	Segurança em Tecnologia da Informação	121.000.327/2005	10.884.414,12
47/2005	Desenvolvimento, Implantação e Manutenção do Sistema de Planejamento, Elaboração e Execução de Orçamento e Contabilidade de Custos	121.000.335/2005	9.984.000,00
48/2005	Manutenção Adaptativa e Evolutiva do WEB-SIGRHWeb	121.000.346/2005	10.973.211,36
49/2005	Manutenção Adaptativa/Evolutiva e Implantação da Central de do WEB-SIGRHWeb	121.000.351/2005	2.486.183,04
50/2005	Manutenção Adaptativa/Evolutiva e Desenvolvimento do SIGTERRA-Sistema Integrado de Gestão da Terracap	121.000.344/2005	3.907.954,56
51/2005	Cadastro Único Soluções de Programas Sociais	121.000.345/2005	10.836.245,68
Fonte: SISCOEX		TOTAL	78.276.071,08

6. Após pesquisa no SISCOEX – Sistema de Controle Externo, e reexame dos contratos entre a SAPIENS e a Codeplan, verificou-se que alguns processos foram ou estão sendo objeto de tomada de contas especiais (quadro 02). Conforme precedente deste e. Tribunal (Decisão nº 4.218/2015³), os contratos que são objeto de processos específicos estão fora do escopo da auditoria.

Quadro 02 – processos objetos de tomada de contas especiais

Nº do Contrato	Processo GDF Licitatório/Contratação	Processo TCDF Nº	Decisão do TCDF Nº	Valor do Contrato R\$
15/2005	121.000.181/2005	22174/07	3405/2008 (TCE)	7.865.883,58
47/2005	121.000.335/2005	36404/2008	5771/2014 (TCE)	9.984.000,00
49/2005	121.000.351/2005	Processo TCDF 4.748/2006, Portaria Conjunta nº 22/2016, SEPLAG/DF, CGDF e Codeplan, Processos nºs 017.001.600/2008 e 017.001.601/2008		2.486.183,04
51/2005	121.000.345/2005	22174/07	3405/2008 (TCE)	10.836.245,68
Fonte: Siscoex			TOTAL	31.172.312,30

7. Cabe destacar que a regularidade das contratações emergenciais entre a Codeplan e a empresa SAPIENS, referentes à prestação de serviços de

³ II – considerar desnecessária a realização da auditoria tendo como objeto os contratos celebrados entre o Instituto Candango de Solidariedade – ICS e a CODEPLAN, a NOVACAP e a extinta Subsecretaria de Coordenação das Administrações Regionais, uma vez que a matéria é objeto de processos específicos no âmbito do Tribunal, conforme relação constante do PT I. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



informática, já foi examinada pelo TCDF, conforme se observa no quadro 03 abaixo:

Quadro 03 – ajustes analisados pelo TCDF

Processo TCDF nº	Decisão TCDF nº	Nº do Contrato	Processo GDF	Valor do Contrato R\$
19.930/05	61/2006	14/2005	121.000.183/2005	2.446.954,98
19.930/05	61/2006	16/2005	121.000.184/2005	3.901.524,00
19.930/05	61/2006	17/2005	121.000.187/2005	7.955.967,36
4.748/2006	4537/2006	41/2005	121.000.332/2005	7.033.732,40
4.748/2006	4537/2006	42/2005	121.000.327/2005	10.884.414,12
4.748/2006	4537/2006	48/2005	121.000.346/2005	10.973.211,36
4.748/2006	4537/2006	50/2005	121.000.344/2005	3.907.954,56
Fonte: Siscoex			TOTAL	47.103.758,78

8. Assim, a presente auditoria irá tratar das questões inerentes ao preço e à execução dos contratos indicados no quadro 03, nos termos da Decisão nº 3.942/13.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

9. O objetivo geral da presente auditoria é examinar a regularidade dos preços contratados e o cumprimento das obrigações contratuais, relativos aos contratos listados no Quadro 03, firmados entre a Codeplan e a empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA.

1.4.2 Objetivos Específicos

10. Considerando os termos da Decisão nº 3.942/13, exarada nos autos de nº 41.100/2009, bem como as análises já realizadas por este TCDF, relacionadas no quadro 03, foram definidas as questões da presente auditoria:

1. O preço pactuado foi compatível com o praticado no mercado?
2. A prestação dos serviços foi adequadamente realizada e fiscalizada?

1.5 Escopo

11. O escopo da fiscalização contemplará o exame da regularidade do preço contratado e da execução dos serviços prestados pela SAPIENS – Tecnologia



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



da Informação LTDA., durante o período de 2003 a 2008, relativos aos ajustes mencionados no quadro 03 acima, nos termos da Decisão nº 3.942/13.

1.6 Montante Fiscalizado

12. As ordens bancárias emitidas em favor da empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA., relativamente aos contratos listados no Quadro 03, firmados com a Codeplan, totalizaram o montante de R\$ 47.103.758,78.

1.7 Metodologia

13. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na matriz de planejamento (edoc nº 17EE26AE), e foram elaborados mediante exame de documentos originais e correlação das informações obtidas. Dentre os documentos examinados nos processos de pagamentos referente à empresa SAPIENS, destacam-se as faturas emitidas pela contratada.

1.8 Critérios de auditoria

14. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da legislação que rege licitações e contratos, em especial a Lei nº 8.666/93.

1.9 Avaliação de Controle Interno

15. A Avaliação de controle interno visa orientar a extensão dos testes a serem realizados durante a fiscalização. Todavia, tem-se como prejudicados tais procedimentos no presente caso, visto a impossibilidade do exame das obrigações pactuadas em datas pretéritas, ocorridas há mais de dez anos, e a diferença na atual estrutura organizacional da Codeplan em relação àquela vigente quando da execução dos serviços. Desse modo, o exame será essencialmente documental.

16. Neste caso, considera-se alto o risco inerente da presente fiscalização, tendo em conta a elevada materialidade do objeto, demonstrada no Quadro 03.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?

No período analisado constatou-se que os preços praticados pela empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA. nos contratos nºs 14/2005, 16/2005 e 17/2005 estavam acima do praticado pelo mercado.

2.1.1 Achado 1 – Superfaturamento de preços na prestação de serviços de tecnologia da informação praticados nos contratos entre a Codeplan e a empresa SAPIENS (contratos nº 14/2005, 16/2005 e 17/2005).

Critério

17. Lei nº 8.666/93, art. 15, inciso V, c/c o art. 43, inciso IV e § 2º, II, do art. 7º.

Análises e Evidências

18. Inicialmente, cabe destacar que, dos 7 (sete) contratos analisados nesta auditoria, três tiveram vigência no segundo semestre de 2005; e quatro contratos tiveram vigência no primeiro semestre de 2006. Tal fato será detalhado no Achado 2 deste relatório de auditoria. A tabela 1 resume as informações dos contratos analisados.

Tabela 01 – Contratos analisados nesta auditoria

Nº do Contrato	Processo GDF nº	Período	Valor do Contrato R\$	Valor mensal do Contrato	Valor faturado	Glosa da Codeplan	Valor Líquido pago
14/2005	121.000.183/2005	24/06/2005 a 20/12/2005	2.446.954,98	407.825,83	2.446.540,19	200,00	2.446.340,19
16/2005	121.000.184/2005	24/06/2005 a 20/12/2005	3.901.524,00	650.254,00	3.642.470,25	208.704,10	3.433.766,15
17/2005	121.000.187/2005	24/06/2005 a 20/12/2005	7.955.967,36	1.325.421,95	7.952.531,69	0,00	7.952.531,69
41/2005	121.000.332/2005	14/12/2005 a 12/06/2006	7.033.732,40	1.172.288,73	5.917.368,53	0,24	5.917.368,29
42/2005	121.000.327/2005	14/12/2005 a 12/06/2006	10.884.414,12	1.814.069,02	10.788.673,82	0,08	10.788.673,74
48/2005	121.000.346/2005	21/12/2005 a 18/06/2006	10.973.211,36	1.828.868,56	10.285.242,78	0,00	10.285.242,78



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Nº do Contrato	Processo GDF nº	Período	Valor do Contrato R\$	Valor mensal do Contrato	Valor faturado	Glosa da Codeplan	Valor Líquido pago
50/2005	121.000.344/2005	21/12/2005 a 18/06/2006	3.907.954,56	651.325,76	3.661.439,57	669,06	3.660.770,51
TOTAIS			47.103.758,78	7.850.053,85	44.694.266,83	209.573,48	44.484.693,35

Fonte: tabela elaborada pela equipe.

19. Para melhor contextualização, abordaremos sinteticamente a seguir a especificação dos objetos dos contratos.

CONTRATO nº 14/2005 (edoc nº BD825F53)

20. Teve como objeto a prestação por empresa técnica especializada de serviços de manutenção adaptativa e evolutiva do projeto “Central de Serviços Codeplan” — CSC. O valor total para seis meses abrange todos os itens de custo e despesas que incidiram na prestação dos serviços, incluindo encargos tributários e trabalhistas.

Tabela 02

Serviços	Valor Hora (R\$)	Horas	Valor Mensal (R\$)
Coordenador de Projeto	80	572	45.760,00
Analista de Sistemas Sênior	70	1144	80.080,00
Analista de Sistemas Pleno	65	2048	133.120,00
Programador Sênior	55	982	54.010,00
Programador Pleno	45	508	22.860,00
Administrador de Banco de Dados Sênior	60	784	47.040,00
Analista de Teste	40	621	24.840,00
Total Mensal dos Serviços (em R\$)			407.825,83

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir do edoc nº BD825F53.

CONTRATO nº 16/2005 (edocs nº 64A41C5E e D9195366)

21. Teve como objeto a prestação de serviços de manutenção adaptativa e evolutiva de desenvolvimento “Sistema Integrado de Gestão da TERRACAP” – SIGTERRA.

22. O Sistema englobou os seguintes módulos (características e especificações mínimas obrigatórias descritas no termo de referência): “Módulo Comercial”; “Módulo Financeiro”; “Módulo Administrativo”; “Módulo Técnico”; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



“Módulo de Configuração do Sistema”.

23. Houve também a disponibilização de atualização dos seguintes softwares que seriam integrados ao Sistema Integrado de Gestão da TERRACAP - SIGTERRA: (1) “Software de Gestão Hipotecária”; (2) “Software de Acompanhamento de Processos Jurídicos”; (3) “Software de Gestão Patrimonial e de Materiais”; (4) Solução de Workflow; (5) Software de Gestão Hipotecária.

TABELA 03

Serviços	Valor Hora (R\$)	Horas	Valor Mensal (R\$)
Coordenador de Projetos	152,32	176	26.808,94
Administrador de Banco de Dados Sênior	132,01	176	23.234,41
Analista de Negócios	81,24	352	28.596,20
Arquiteto de Sistemas	101,55	176	17.872,62
Programador Sênior	71,08	1408	100.086,69
Analista de Testes	60,93	352	21.447,15
Analista de Sistemas Pleno	60,93	176	10.723,57
Analista de Sistemas Sênior	81,24	176	14.298,10
Analista de Suporte Sênior	50,77	176	8.936,31
Software de Gestão Hipotecária			60.000,00
Software de Acompanhamento de Processos Jurídicos			112.000,00
Software de Gestão Patrimonial e de Materiais			60.000,00
Solução de Workflow			98.000,00
Software de Gestão Hipotecária			68.250,00
Total Mensal dos Serviços (em Reais)			650.254,00

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir dos edocs nº 64A41C5E e D9195366.

CONTRATO nº 17/2005 (edoc nº 141466D7)

24. Teve como objeto a prestação de serviço de manutenção adaptativa e evolutiva para o “Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos Web” – SIGRHWeb.

25. O SIGRH é um sistema informatizado, voltado para a administração de recursos humanos, com a finalidade de acompanhar a vida funcional do servidor desde a entrada até o seu desligamento do órgão ou entidade, gerando e mantendo informações de caráter pessoal e funcional, permitindo um controle gerencial de recursos e custos com pagamento. O sistema SIGRHWeb teve como objetivo prover uma interface mais amigável ao sistema utilizado à época.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



26. O contrato previa os “Serviços de Biometria” com o “objetivo de implementar tecnologias de segurança digital para garantir a confiabilidade do processo de autenticação, bem como unicidade na identificação dos usuários, desenvolvimento das aplicações e de infraestrutura, incluindo 1000 leitores biométricos”.

TABELA 04

Serviços	Valor Hora (R\$)	Horas	Valor Mensal (R\$)
Administrador de Banco de Dados Sênior	158,98	704	111.921,92
Analista de Negócios	128	528	67.584,00
Analista de Sistemas Sênior	156,79	880	137.975,20
Coordenador de Projetos	174,91	528	92.352,48
Programador Júnior	75,31	704	53.018,24
Programador Pleno	85,12	704	59.924,48
Programador Sênior	125,31	704	88.218,24
Solução de Autenticação Biométrica	715,00	1000	715.000,00
TOTAL			1.325.994,56

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir do edoc nº141466D7.

CONTRATO nº 41/2005 (edoc nº A659E0CD e ACF96EF1)

27. Teve como objeto a prestação de serviço de manutenção de monitoramento de acessos e imagens para a Codeplan e órgãos do Complexo Administrativo do GDF, contemplando fornecimento de estrutura física, hardware e software utilizados para instalação, configuração, operacionalização e manutenção de “Centrais de Monitoramento de Imagens”, “Centrais de Alarmes” e de “Acesso Físico com controle Biométrico”.

TABELA 05

Serviço	Valor Unitário (R\$)	Valor Semestral (R\$)
Item 01 – Serviço de Instalação de Câmera	1.455.100,00	1.455.100,00
Item 02 – Serviço de Instalação de Alarme	175.050,00	175.050,00
Item 03 – Serviço de Instalação de Controle Biométrico de Portas e Catracas	375.250,00	375.250,00
Item 04 – Disponibilização de Monitoramento Central	18.400,00	110.400,00
Item 05 – Disponibilização de Monitoramento Secundário	386.850,00	2.321.100,00
Item 06 – Equipamentos para Monitoramento Central	26.450,00	158.700,00
Item 07 – Equipamentos para Monitoramento Secundário	32.040,00	192.240,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Proc.: 36.514/16

Rubrica

Serviço	Valor Unitário (R\$)	Valor Semestral (R\$)
Item 08 – Câmeras	359.840,00	2.159.040,00
Item 09 – Equipamentos para Alarme	6.730,40	40.382,40
Item 10 – Equipamentos para Controle Biométrico de Portas e Catracas	7.745,00	46.470,00
TOTAL		7.033.732,40

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir dos edocs nº A659E0CD e ACF96EF1.

CONTRATO nº 42/2005 (edoc nº C86262C4)

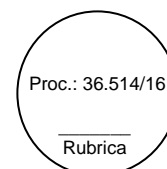
28. Teve como objeto a prestação de serviço de “Segurança em Tecnologia da Informação” para a Codeplan e órgãos do Complexo Administrativo do GDF, contemplando a prestação de serviços de: “Gerenciamento de Falhas”; “Gerenciamento de Desempenho”; “Gerenciamento de Configuração”; “Gerenciamento de Inventário”; “Monitoração e Resposta a incidentes” e “Segurança de Sistemas de Informática”.

TABELA 06

Serviços	Valor Hora (R\$)	Horas	Valor Mensal (R\$)
Gerência de Projetos	76,85	88	6.762,80
Análise de Segurança	45,63	704	32.123,52
Administração de Sistemas Operacionais	42,33	704	29.800,32
Análise de Suporte	38,22	704	26.906,88
Suporte Técnico	21,70	440	9.548,00
Acesso Dedicado de 100 Mbps	14.920,00	2	29.840,00
Acesso IP — Rede Mundial de Computadores de 2 Mbps	12.200,00	2	24.400,00
Espaço para colocação de equipamentos da Contratante seguindo descrição deste Projeto Básico	6.500,00	10	65.000,00
Software para o Serviço de Operação Avançada de Rede			70.312,50
Software para o Serviço de Gerenciamento de Sistemas Operacionais			80.000,00
Software para o Serviço de Gerenciamento de Desempenho de Rede			61.875,00
Software para o Serviço de Gerenciamento de Ativos Através de Interface Web			42.187,50
Software para o Serviço de Gerenciamento de Nível de Serviço			95.625,00
Software para o Serviço de Gerenciamento de Servidores Web			42.187,50
Software para o Serviço de Gerenciamento de Storage e de Backup			87.187,50
Software para o Serviço de Firewall			140.625,00
Software para o Serviço de Detecção de Intrusos			98.437,50
Software para o Serviço de Análise de Vulnerabilidades de Servidores			110.937,50



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Serviços	Valor Hora (R\$)	Horas	Valor Mensal (R\$)
Software para o Serviço de Análise de Logs de Auditoria			59.062,50
Software para o Serviço de Controle de Acesso a Servidores			80.000,00
Software para o Serviço de Administração de Usuários			56.250,00
Software para o Serviço de Logon Único			42.187,50
Software para o Serviço de Geração de Certificados Digitais			56.250,00
Software para o Serviço de Controle de Diretórios			84.375,00
Software para o Serviço de Portal de Segurança			28.125,00
Software para o Serviço de Análise e Correção de Vulnerabilidades			56.250,00
Software para o Serviço de Integração com Segurança Física			146.250,00
Software para o Serviço de Anti-Spyware			28.125,00
Software para o Serviço de Controle de Acesso a Recursos Web			33.750,00
Software para o Serviço de Captura de Pacotes de Rede e Análise Forense.			89.687,50
TOTAL MENSAL			1.814.069,02

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir do edoc nº C86262C4.

CONTRATO nº 48/2005 (edoc nº 874AEE29)

29. Teve como objeto a prestação de serviço de desenvolvimento de interface web, e desenvolvimento de uma camada intermediária na solução, que irá possibilitar acesso a aplicações e rotinas no MCS (Sistema de Controle de Mensagens) do “Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos” - SIGRH.

TABELA 07

Serviço	Quantidade	Valor	Mensal (R\$)	Semestral (R\$)
Pontos de Função	2.812	650,38	1.828.868,56	10.973.211,36

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir do edoc nº 874AEE29.

CONTRATO nº 50/2005 (edoc nº 8B34206E)

30. Teve como objeto a prestação de serviço de desenvolvimento de sistemas: manutenção adaptativa e evolutiva do “Sistema Integrado de Gestão da TERRACAP – SIGTERRA”. Módulos do SIGTERRA: “Módulo Comercial”; “Módulo Financeiro”; “Módulo Administrativo”; “Módulo Técnico”; e “Módulo de Configuração do Sistema”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



TABELA 09

Tipo de Serviços	Quantidade	Valor PF	Valor Mensal (R\$)	Valor Semestral
Pontos de Função	800	625,00	500.000,00	3.000.000,00
Software de Gestão Hipotecária			59.212,76	355.276,56
Solução de Workflow			92.113,00	552.678,00
Valor Total Semestral dos Serviços (R\$)				3.907.954,56

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir do edoc nº 8B34206E.

SUPERFATURAMENTO DOS PREÇOS CONTRATADOS

31. Diante do tempo transcorrido desde a época da celebração dos ajustes em exame, e da ausência de outros parâmetros de preços no âmbito de contratados celebrados pela Administração Pública, para verificação dos preços, realizou-se a comparação entre os valores de homem-hora para cada cargo dos contratos nº 14/2005, 15/2005⁴, 16/2005 e 17/2005, todos firmados entre a Codeplan e a empresa Sapiens.

32. Para fins de avaliação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados pelo mercado, cotejou-se também os preços do contrato nº 32/2005 (tabela 10) celebrado entre a Codeplan e a empresa Linknet⁵. Cabe destacar que todos contratos foram executados no mesmo período⁶.

TABELA 10

Contrato	Serviços	Valor Hora (R\$)	Hora/mês
15/2005	Administração de Banco de Dados Sênior	68,31	660
15/2005	Analista de Sistemas Pleno	40,86	73
15/2005	Analista de Sistemas Sênior	55,31	400
15/2005	Analista de Negócios	49,07	575
15/2005	Analista de Teste	31,25	265
15/2005	Coordenação de Projetos	72,05	1183
15/2005	Digitadores	8,14	5280
15/2005	Operador de Sistema	11,98	117
15/2005	Programador Pleno	32,98	611

⁴ O contrato nº 15/2005 será utilizado apenas como parâmetro de preços, visto que já está sendo acompanhado pelo Processo TCDF nº 22174/07, conforme Quadro 02 deste relatório.

⁵ Contrato nº 32/2005, processo GDF nº 121.000.177/05, entre a Codeplan e a Empresa Linknet. Vigência de 12/07/05 a 11/01/06, no valor de R\$ 41.471.631,00. Processo TCDF nº 16.840/16.

⁶ Segundo semestre de 2005, conforme §18 e tabela 01.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



15/2005	Programador Sênior	38,3	242
15/2005	Técnicos Especializados	9,11	66880
32/2005	Digitação	4,87	3.344
32/2005	Operação de Microcomputador	7,74	7.392
32/2005	Programação Júnior	20,65	12.848
32/2005	Programação Pleno	30,97	7.216
32/2005	Programação Sênior	37,86	11.792

Fonte: Contratos nº 15/2005 e 32/2005.

33. Da análise das tabelas 02 (contrato nº 14/2005), 03 (contrato nº 16/2005), 04 (contrato nº 17/2005), 10 (Contrato 15/2005 e contrato nº 32/2005) constata-se que a Codeplan celebrou contratos, no mesmo período de vigência, com valores de homem-hora para os mesmos cargos com valores consideravelmente diferentes, conforme a tabela 11 a seguir.

TABELA 11

		Contrato nº				
Cargo		32/2005	14/2005	15/2005 ⁷	16/2005	17/2005
Serviços	Administração de Banco de Dados Sênior		60,00*	68,31	132,01	158,98
	Analista de Negócios			49,07*	81,24	128,00
	Analista de Sistemas Pleno		65,00	40,86*	60,93	
	Analista de Sistemas Sênior		70,00	55,31*	81,24	156,79
	Analista de Teste		40,00	31,25*	60,93	
	Coordenação de Projeto		80,00	72,05*	152,32	174,91
	Digitadores	4,87*		8,14		
	Operador de Sistema	7,74*		11,98		
	Programador Júnior	20,65*				75,31
	Programador Pleno	30,97*	45,00	32,98		85,12
	Programador Sênior	37,86*	55,00	38,30	71,08	125,31
						Valor do HH

* Menor valor de HH para o cargo.

Fonte: tabela elaborada pela equipe (§34).

34. Verifica-se que houve superfaturamento nos cargos indicados na tabela 12 (abaixo), sendo que: no contrato nº 14/2005, o prejuízo foi de R\$ 594.535,38; no contrato nº 16/2007, o prejuízo foi de R\$ 620.653,44; e no contrato nº 17/2007, o prejuízo foi de R\$ 2.358.818,88; totalizando R\$ 3.573.954,90.

⁷ O contrato nº 15/2005 foi considerado apenas como parâmetro de comparação. Os valores e execução do contrato estão sendo acompanhados pelo processo TCDF nº 22174/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



TABELA 12 – Cálculo do prejuízo e do montante

Serviços	Valor de Referência em R\$	Contrato de Referência	14/2005			16/2005			17/2005		
			HH	Qtde	Prejuízo	HH	Qtde	Prejuízo	HH	Qtde	Prejuízo
Administração de Banco de Dados Sênior	60,00	14/2005	60	784	0	132,00	176	12.672,00	158,98	704	69.681,92
Analista de Negócios	49,07	15/2005				81,24	352	11.323,84	128,00	528	41.675,04
Analista de Sistemas Pleno	40,86	15/2005	65	2.048	49.438,72	60,93	176	3.532,32			
Analista de Sistemas Sênior	55,31	15/2005	70	1.144	16.805,36	81,24	176	4.563,68	156,80	880	89.311,20
Analista de Teste	31,25	15/2005	40	621	5.433,75	60,93	352	10.447,36			
Coordenação de Projeto	72,05	15/2005	80	572	4.547,40	152,30	176	14.124,00	174,90	528	54.310,08
Programador Júnior	20,65	32/2005							75,31	704	38.480,64
Programador Pleno	30,97	32/2005	45	860	12.065,80				85,12	704	38.121,60
Programador Sênior	37,86	32/2005	55	630	10.798,20	71,08	1.408	46.773,76	125,30	704	61.557,76
Prejuízo Mensal			99.089,23			103.436,96			393.132,96		
Prejuízo no contrato			594.535,38			620.621,76			2.358.797,76		

Fonte: tabela elaborada pela equipe.

35. Para a atualização do prejuízo de R\$ 3.573.954,90, até a data de 10 de agosto de 2017, utilizou-se como referência inicial a data do pagamento da última fatura paga dos contrato, 03 de janeiro de 2006⁸, que resultou no valor atualizado do prejuízo de R\$ 6.850.078,88⁹.

Causas

36. Inobservância da legislação aplicável à matéria, que impõe ao gestor público a avaliação da adequação do preço contratado. Preços pactuados em contratação direta, sem licitação, portanto, não submetidos ao mercado competitivo.

Efeitos

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

⁸ Página 181 do edoc E1940132.

⁹ Valor atualizado pelo Sindec/TCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Considerações do auditado e do terceiro interessado

38. O Tribunal, por meio da Despacho Singular nº 329/2017-GCPM (edoc nº 490367BF-e), autorizou o encaminhamento de cópia do Relatório prévio de auditoria nº 03/2016–NFTI à Companhia de Planejamento do Distrito Federal e à empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA. para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados, critérios, evidências, causas e efeitos do citado relatório.

39. A Codeplan manifestou-se pelos Ofícios nº 360/2017 (edoc nº 27DA16CD-c) e nº 365/2017-PRESI (edoc nº E56CBC41-c):

3. Relatório Prévio de Auditoria - Processo nº 36.5 14/2016 - contratação e execução dos serviços prestados pela empresa SAPIENS Tecnologia da Informação Ltda.:

...

- i. Informamos que a atual Codeplan não tem mais como atividade principal os serviços de informática, e também, não tem em seu quadro de empregados permanentes e comissionados, pessoal qualificado para nos auxiliar nesses assuntos relacionados aos serviços prestados pelas empresas contratadas, àquela época, envolvidas no caso "Caixa de Pandora".*
- ii. Informamos ainda, da impossibilidade de haver alguma manifestação desta Companhia em relação aos preços apurados e praticados a época, e quanto a execução e pagamento dos serviços contratados, por falta de conhecimento. O que tentamos fazer, com muita dificuldade, foi buscar informações de 12 (doze) anos atrás em arquivos existentes dentro da empresa. Nesses arquivos foram encontrados uma grande quantidade de documentos gerados pela empresa SAPIENS.*
- iii. Visando enviá-los ao TCDF para conhecimento, estamos digitalizando toda a documentação. Entretanto, em razão de existir somente uma máquina disponível para fazer a digitalização dos documentos, não será possível concluir até a data prevista de entrega da resposta,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



20/07/2017. Assim que concluído os trabalhos enviaremos ao Tribunal como complemento desta análise.

4. Informamos também, que os Contratos n°s 47/2005 e 49/2005, estão em processo de apuração, por meio de tomadas de contas especiais, junto a Controladoria-Geral do Distrito Federal, em razão da Portaria Conjunta n° 22/2016, entre a SEPLAG/DF, CGDF e Codeplan, através dos Processos n°s 017.001.600/2008 e 017.001.601/2008.

40. Em sua manifestação, a Codeplan encaminhou um CD (Quadro 04 a seguir) com 101 arquivos em mídia digital relativos à época da contratação da SAPIENS. Tais arquivos tratam do levantamento de requisitos ou da especificação de alguns dos Sistemas objeto dos contratos. Não foi encontrado nos arquivos qualquer documento que pudesse comprovar a execução, entrega, recebimento ou fiscalização dos serviços contratados. Da análise, verifica-se que a CODEPLAN não apresentou novos elementos que modificassem os achados abordados neste Relatório.

Quadro 04 - CD Anexo

Nº	Nome da pasta/sistema	Nº de arquivos encaminhados
1	Contabilidade	11
2	CSC - Sapiens	8
3	Gestão Hipotecária	10
4	Modernização Do Sigrh	3
5	Monitoramento Acesso E Imagens	13
6	Programa Sociais	4
7	Segurança Sapiens-Seduh	1
8	Sigrhweb - Sga	12
9	Sigterra - Legados Material E Patrimonio	6
10	Sigterra - Sapiens	1
11	Sigterra Projeto Desenvolvimento	32
TOTAL		101

Fonte: tabela elaborada pela equipe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



41. A empresa SAPIENS foi devidamente cientificada pelo Ofício GP nº 4439/2017-GP (edoc nº D810704B-c), e não se manifestou sobre os achados abordados neste relatório de auditoria.

42. Assim, após a análise da manifestação do jurisdicionado (§§ 39 e 40) e decorrido o prazo estipulado na Decisão nº 329/2017 sem a manifestação do terceiro interessado, mantém-se inalterados os achados, critérios, evidências, causas e efeitos deste Relatório.

Responsabilização

Quadro 05 – Matriz de Responsabilização

Responsável	Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Durval Barbosa Rodrigues	Presidente da Codeplan	Assinou o Contrato nº 26/2005	Assumiu a responsabilidade contratual, Art. 17, III, 'c', L.C. nº 1, 9.05.1994.	R\$ 6.850.078,88
SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA	Empresa contratada	Executou os serviços com superfaturamento	Responsável solidária vez que se beneficiou (recebeu) dos serviços superfaturados, Art. 17, § 2º, 'b', L.C. nº 1, 9.05.1994.	R\$ 6.850.078,88

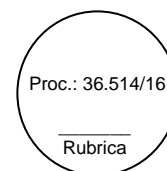
Proposições

43. Sugere-se ao egrégio Plenário a seguinte proposição:

I - autorizar a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (Achado 01), nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, promovendo a citação solidária dos responsáveis indicados no quadro 05, pelas condutas lá expostas, para que apresentem, no prazo de 30 dias, alegações de defesa pelo superfaturamento apurado nos Contratos nº 14/2005, 16/2005 e 17/2005, tendo em vista a possibilidade de imputação do débito e da aplicação da multa insculpada no art. 56 da mencionada Lei, ou recolham a importância de R\$ 6.850.078,88, com os devidos acréscimos legais, a contar de 09/08/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Benefícios Esperados

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

2.2 QA 2 – A prestação dos serviços foi adequadamente realizada e fiscalizada?

Pela análise dos autos, constatou-se que a capacidade operacional da empresa Sapiens era insuficiente para execução concomitante dos contratos nºs 14/2005; 16/2005; 17/2005; 42/2005; 48/2005; 50/2005. Verificou-se ainda a ausência de evidências concretas que pudessem comprovar a execução da prestação dos serviços contratados.

2.2.1 Achado 2 – Indícios de pagamentos por serviços não realizados.

Critério

44. Lei nº 8.666/93, art. 15, inc.V, c/c. o art. 43, inc.IV e § 2º, II, art. 7º.

Análises e Evidências

45. Como abordado no §18, dos 7 (sete) contratos analisados nesta auditoria, 01 (um) contrato¹⁰ trata do serviço de manutenção de monitoramento de acessos e imagens para a Codeplan e órgãos do Complexo Administrativo do GDF; e seis contratos¹¹ referem-se à contratação de mão-de-obra ou prestação de serviços com a métrica de “ponto-de-função”. Estes sete contratos serão objeto de análise neste achado de auditoria.

46. Os contratos tiveram a seguinte vigência:

- a) 03 (três) contratos com execução simultânea no 2º semestre de 2005:
 - contrato nº 14/2005, vigência de 24/06/2005 a 20/12/2005;
 - contrato nº 16/2005, vigência de 24/06/2005 a 20/12/2005;
 - contrato nº 17/2005, vigência de 24/06/2005 a 20/12/2005;
- b) 03 (três) contratos com execução simultânea no 1º semestre de 2006:
 - contrato nº 42/2005, vigência de 14/12/2005 a 12/06/2006;

¹⁰ Contrato nº 41/2005.

¹¹ Contratos nº 14/2005; 16/2005; 17/2005; 42/2005; 48/2005; 50/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



- contrato nº 48/2005, vigência de 21/12/2005 a 18/06/2006;
- contrato nº 50/2005, vigência de 21/12/2005 a 18/06/2006.

47. Na análise dos processos, não foram identificados quaisquer evidências da execução dos serviços contratados, tais como: documentos que comprovassem os aceites das áreas gestoras da entrega e implantação dos serviços contratados; código-fonte dos programas; bases de dados; as rotinas ou scripts necessários aos atendimentos, no caso de *help desk*.

48. Por outro lado, nos processos de pagamentos dos contratos analisados consta somente o ateste da prestação dos serviços mediante carimbo no verso das notas fiscais ou faturas.

49. Ante a ausência de evidências, esta equipe de auditoria utilizou-se da seguinte metodologia: buscou-se verificar a compatibilidade entre a totalidade da mão de obra alocada aos contratos e a suficiência da capacidade operacional da empresa SAPIENS à época para execução dos contratos.

50. Neste ponto do relatório faz-se necessário destacar a força de trabalho de TI da empresa SAPIENS. A tabela 13, a seguir, traz o quantitativo de profissionais de TI da empresa SAPIENS nos exercícios de 2005 e 2006.

TABELA 13

Profissionais de TI - Empresa SAPIENS	Exercício de 2005	Exercício de 2006
Analista de desenvolvimento de sistemas	7	10
Analista de suporte computacional	1	3
Gerente de projetos de tecnologia da informação	2	4
Operador de computador (inclusive microcomputador)	1	1
Programador de sistemas de informação	3	4
Supervisor de digitação e operação	1	1
TOTAIS	15	23

Fonte: tabela elaborada a partir da RAIS¹² 2005 e 2006 da empresa SAPIENS, disponibilizada pelo Núcleo de Informações Estratégicas - NIE/TCDF.

51. Em relação aos contratos com execução simultânea no segundo semestre de 2005, verificou-se que o total de horas contratadas entre a Codeplan e

¹² RAIS - Relação Anual de Informações Sociais. Instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23/12/75.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



a empresa SAPIENS para execução de serviços por profissionais de tecnologia da informação (TI) foi de 13.875 horas, com um valor médio de R\$ 88,75 por hora (tabela 14 a seguir).

TABELA 14

Contrato	Serviços	Valor Hora (R\$)	Qtde/mês
14/2005	Administrador de Banco de Dados Sênior	60,00	784
14/2005	Analista de Sistemas Pleno	65,00	2.048
14/2005	Analista de Sistemas Sênior	70,00	1.144
14/2005	Analista de Teste	40,00	621
14/2005	Coordenador de Projeto	80,00	572
14/2005	Programador Pleno	45,00	860
14/2005	Programador Sênior	55,00	630
16/2006	Coordenador de Projetos	152,32	176
16/2007	Administrador de Banco de Dados Sênior	132,01	176
16/2008	Analista de Negócios	81,24	352
16/2009	Arquiteto de Sistemas	101,55	176
16/2010	Programador Sênior	71,08	1408
16/2011	Analista de Testes	60,93	352
16/2012	Analista de Sistemas Pleno	60,93	176
16/2013	Analista de Sistemas Sênior	81,24	176
16/2014	Analista de Suporte Sênior	50,77	176
17/2005	Analista de Negócios	128,00	528
17/2005	Analista de Sistemas Sênior	156,79	880
17/2005	Coordenador de Projetos	174,91	528
17/2005	Programador Júnior	75,31	704
17/2005	Programador Pleno	85,12	704
17/2005	Programador Sênior	125,31	704
Valor Médio da Hora e Total de horas/mês		83,26	13.875

Fonte: Tabela elaborada pela equipe

52. A partir desse total de horas, foi obtido o número de profissionais necessários para a execução dos contratos, pela divisão desse valor (13.875 horas) pelo número de horas previstas para um mês de trabalho, 176 horas por mês. Seriam necessários no mínimo 78 profissionais de TI¹³ para execução dos contratos nº 14/2005, 16/2005 e 17/2005 no segundo semestre de 2005.

53. Os 15 profissionais de TI da empresa SAPIENS (tabela 13, exercício de 2005) poderiam produzir 2.640 horas em um mês¹⁴, o que demonstra a

¹³ 78 = 13.875 / 176.

¹⁴ 2.640 = 15 X 176



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



inexecução contratual de 11.235 horas. Com um valor médio de R\$ 83,26 por hora¹⁵, o prejuízo mensal seria de R\$ 935.447,91, totalizando nos 6 meses o valor de R\$ 5.612.687,48.

54. Em relação aos contratos com execução simultânea no primeiro semestre de 2006, verificou-se que o total de pontos-de-funções (PF) nos contratos entre a Codeplan e a empresa SAPIENS foi de 6.752 PF por mês (tabela 15), com valor médio de R\$ 650,99 para o ponto-de-função.

TABELA 15

Contrato	Quantidade de PF ¹⁶ Contratados por mês	Valor do ponto-de-função
48/2005	2.812	650,38
50/2005	800	625,00
51/2005	2.500	660,00
Total de PF e Média do Valor PF	6.112	650,99

Fonte: tabela elaborada pela equipe.

55. Não há menção nos contratos examinados de qual linguagem de programação foi utilizada, vez que se referiam a contratação genérica de suporte a vários sistemas do GDF. Assim, considerando que segundo as comunidades de usuários internacional (IFPUG¹⁷) e nacional (BFPUG¹⁸) há variação de produtividade por tipo de linguagem, conforme gráfico abaixo¹⁹, optou-se, de forma conservadora, por estimar o esforço necessário para execução de 01 (um) ponto-de-função em 10 (dez)²⁰ horas de trabalho. Ademais, vez que conforme o sindicato da categoria no DF é possível que esses profissionais trabalhem por 176 horas/mês²¹; conclui-se

¹⁵ Tabela 14.

¹⁶ Ponto-de-função.

¹⁷ O *International Function Point Users Group* – IFPUG – é uma associação mundial, baseada nos EUA, que congrega os usuários da métrica ponto de função para desenvolvimento de software. Trata-se de associação não lucrativa, gerida pelos próprios usuários, fundada em 1986. O IFPUG é proprietário da metodologia de análise de pontos de função (APF) como definido na norma ISO 20296:2009 que contempla as definições, regras e passos para utilização das técnicas de contagem de pontos de função. <http://www.ifpug.org/?lang=pt>.

¹⁸ O BFPUG é um grupo constituído com o objetivo de estimular e divulgar a utilização de métricas no desenvolvimento de sistemas, em particular a Análise de Pontos de Função - *Function Point Analysis*, ou FPA. Destina-se aos profissionais interessados em aprender, praticar e divulgar o uso de métricas e de FPA. O BFPUG é a representação brasileira oficial (Chapter) do IFPUG - International Function Point Users Group. <http://www.bfpug.com.br/>

¹⁹ edoc 73CA77C1. Acesso em 04/05/2017 em <http://www.blogcmmi.com.br/engenharia/produktividade-das-linguagens-em-pontos-por-funcao-apf>

²⁰ Tal fato foi abordado no processo TCDF nº 26.065/05, Informação nº 52/16 – NFTI, fl. 664.

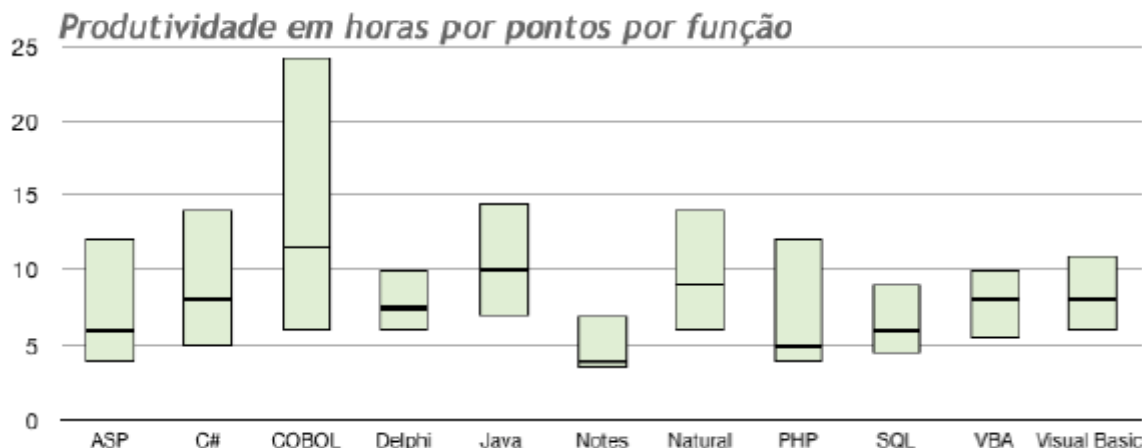
²¹ 176 = 22 X 8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



que para a execução dos 6.752 pontos-de-função por mês seriam necessários no mínimo 383 profissionais de TI²².



56. Verifica-se então que os 23 profissionais de TI da empresa SAPIENS (tabela 13, exercício de 2006) poderiam produzir 404,8 pontos-de-função em um mês, o que demonstra a inexecução contratual de 5707,2 pontos-de-função. Com um valor médio de R\$ 650,99 para o ponto-de-função, o prejuízo mensal seria de R\$ 3.715.330,12, totalizando nos 6 meses dos contratos R\$ 22.291.980,76.

TABELA 16 – Prejuízo apurado

Semestre	Serviço Contratado	Profissionais necessários	TI da SAPIENS	Diferença	Capacidade Operacional da SAPIENS	Inexecução Contratual	Valor médio da HH ou PF	Prejuízo mensal
	A	B	C	D = B - C	E	F = A - E	G	H = F * G
2º/2005	13.875 horas	78 ²³	15 ²⁴	63	2.640 ²⁵ horas	11.235 H	R\$ 83,26/hora	935.426,10
1º/2006	6.112 PF	383 ²⁶	23 ²⁷	360	404,8 PF	5707,2 PF	650,99 /PF	3.715.330,12
				TOTAL				

57. Assim, ao se comparar o quantitativo de profissionais necessários à prestação dos serviços no segundo semestre de 2005 e no primeiro semestre de

²² 383 = (6.752 X 10) / 176. Valor arredondado.

²³ Cálculo no §52.

²⁴ Tabela 13.

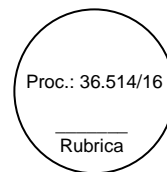
²⁵ 2640 = 15*176

²⁶ Cálculo no §55.

²⁷ Tabela 13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



2006 (§§ 45 a 49) com a capacidade operacional da empresa SAPIENS nesses períodos (tabela 13); e considerando, ainda, a hipótese improvável de que a empresa não prestasse qualquer outro serviço similar aos serviços contratados, constata-se a impossibilidade de prestação integral dos serviços, por incompatibilidade nos quantitativos.

58. Ou seja, apesar de serem integralmente faturados e pagos, há indícios de pagamento por serviços não prestados nos contratos analisados, devido a execução parcial dos contratos por ausência de profissionais de TI.

59. Conforme abordado nos §§ 46 a 59, foi apurado o prejuízo por inexecução integral dos contratos, devido ausência de profissionais no quadro da empresa SAPIENS. Tal prejuízo à época foi de R\$ 27.904.537,32²⁸.

60. Para a atualização do prejuízo, até a data de 10 de agosto de 2017, utilizou-se como referência inicial a data do pagamento da última fatura paga, 03 de julho de 2006²⁹, que resultou no valor atualizado do prejuízo de R\$ 53.483.685,99.

Causas

61. Inobservância da legislação aplicável à matéria. Falta de orçamento detalhado dos custos unitários dos serviços contratados. Preços pactuados em contratação direta, sem licitação, portanto, não submetidos ao mercado competitivo.

Efeitos

62. Possíveis inexecuções parciais do objeto contratado e prática de ato antieconômico com prejuízos para a Administração.

Considerações do auditado e do terceiro interessado

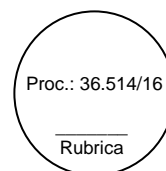
63. Conforme abordado no parágrafo 42, após análise da manifestação do jurisdicionado (§§ 39 e 40) e decorrido o prazo estipulado na Decisão nº 329/2017 sem a manifestação do terceiro interessado, mantêm-se inalterados os achados, critérios, evidências, causas e efeitos deste Relatório.

²⁸ R\$ 27.904.537,32 = (935.426,10 + 3.715.330,12) * 6

²⁹ Página 185 do edoc nº 536E9AE9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Responsabilização

Quadro 06 – Matriz de Responsabilização

Responsável	Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado atualizado – R\$
Durval Barbosa Rodrigues	Presidente da Codeplan	Atesto sem evidência da execução contratual.	Assumiu a responsabilidade contratual, Art. 17, III, 'c', L.C. nº 1, 9.05.1994.	53.483.685,99
SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA	Empresa contratada	Execução parcial dos serviços	Responsável solidária pelo faturamento de serviços não executados, Art. 17, § 2º, 'b', L.C. nº 1, 9.05.1994.	53.483.685,99

Proposições

64. Sugere-se ao egrégio Plenário a seguinte proposição:

I - autorizar a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (Achado 02), nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, promovendo a citação solidária dos responsáveis indicados no Quadro 06, pelas condutas lá expostas, para que apresentem, no prazo de 30 dias, alegações de defesa execução parcial dos Contratos nºs 14/2005; 16/2005; 17/2005; 42/2005; 48/2005; 50/2005, tendo em vista a possibilidade de imputação do débito e da aplicação da multa insculpida no art. 56 da mencionada Lei, ou recolham a importância de R\$ 53.483.685,99 com os devidos acréscimos legais, a contar de 09/08/2017.

Benefícios Esperados

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



2.2.2 Achado 3 – Ausência de adequada fiscalização dos serviços

Critério

65. Art. 66 e 67 da Lei 8.666/93.

Análises e Evidências

66. Para fins de avaliação dos mecanismos de fiscalização, foram solicitados à CODEPLAN, os processos identificados como de pagamento das faturas de prestação de serviços relativos aos contratos analisados, conforme tabela 18 a seguir.

Tabela 18 – processos de pagamentos analisados

Contrato nº	Processo GDF Licitatório/Contratação	edoc	Processo de Pagamento	edoc	Valor
14/2005	121.000.183/2005	BD825F53	121.000.236/2005	38055FFE	2.446.954,98
16/2005	121.000.184/2005	VOL 01 64A41C5E VOL 02 D9195366	121.000.238/2005	E1940132	3.901.524,00
17/2005	121.000.187/2005	141466D7	121.000.235/2005	563EDDF7	7.955.967,36
41/2005	121.000.332/2005	VOL 01 A659E0CD VOL 02 ACF96EF1	121.000.007/2006	9ab86355	7.033.732,40
42/2005	121.000.327/2005	C86262C4	121.000.008/2006	2842F88E	10.884.414,12
50/2005	121.000.344/2005	8B34206E	121.000.013/2006	A9E946B7	3.907.954,56
48/2005	121.000.346/2005	874AEE29	121.000.011/2006	36A73B8C	10.973.211,36
Fonte: tabela elaborada pela Equipe				TOTAL	47.103.758,78

67. À vista dos documentos fiscais emitidos pelo contratado e demais documentos constantes dos autos de pagamento analisados, observa-se que os executores locais limitaram-se apenas a apor o ateste da prestação dos serviços mediante carimbo no verso das notas fiscais/faturas (processos de pagamentos associados ao contrato).

68. No caso da contratação de serviços de tecnologia da informação deve-se ter evidências da prestação desses serviços, tais como:

- a) os softwares do sistema e as bases de dados, devidamente documentados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



- e com evidências de que foram implantados;
- b) aceites das áreas gestoras da entrega dos serviços contratados;
 - c) transferência do conhecimento para a equipe do órgão, durante o contrato;
 - d) as rotinas de produção do sistema, devidamente documentadas e implantadas no ambiente de produção do órgão;
 - e) os scripts necessários para prover os atendimentos relativos ao sistema por parte da equipe de atendimento aos usuários, no caso de help-desk, devidamente implantados e documentados;
 - f) capacitação dos atores envolvidos com o sistema;
 - g) divulgação do sistema no âmbito do órgão ou externamente, para que todos os interessados internos ou externos ao órgão tivessem ciência da existência do sistema e das suas principais funcionalidades;
 - h) o serviço de suporte técnico ou de manutenção ao sistema à época da contratação.

69. Tais fatos comprovam a fragilidade da fiscalização e a falta de rastreabilidade dos serviços prestados à época dos fatos ora auditados.

70. O Decreto nº 37.354³⁰, de 20 de maio de 2016, criou o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal - CGTIC que é presidido e coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG.

71. Nessa função a SEPLAG é a responsável pelo estabelecimento de orientações normativas aos órgãos e entidades da administração pública do DF

³⁰ Decreto nº 37.354, de 20 de maio de 2016 criou o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal - CGTIC e revogou o Decreto nº 36.309, de 27 de janeiro de 2015.

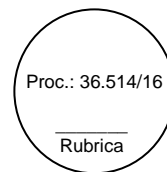
...
Art. 2º O CGTIC é composto por representantes titulares e respectivos suplentes dos seguintes órgãos do Distrito Federal:

I - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal

...
§1º Compete à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal a presidência e a coordenação do CGTIC, bem como o fornecimento de suporte administrativo necessário ao desempenho de suas atividades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



em matérias relacionadas à tecnologia da informação e comunicação.

72. Neste contexto, e devido às mudanças³¹ nas atribuições da Codeplan, cabe então encaminhar à SEPLAG as orientações e determinações resultantes deste trabalho.

Causas

73. Inobservância de disposições legais, em especial os artigos 66, 67 § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

Efeitos

74. Possíveis inexecuções parciais do objeto contratado.

Considerações do auditado e do terceiro interessado

75. Conforme abordado no parágrafo 42, após análise da manifestação do jurisdicionado (§§ 39 e 40) e decorrido o prazo estipulado na Decisão nº 165/2017 sem a manifestação do terceiro interessado, mantém-se inalterados os achados, critérios, evidências, causas e efeitos deste Relatório.

Proposições

76. Sugere-se ao egrégio Plenário a seguinte proposição:

I - determinar à SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – que oriente as suas unidades a estabelecer procedimentos técnicos de rastreabilidade dos serviços prestados por empresas contratadas, de forma a comprovar a fiel execução contratual, nos termos dos artigos 66, 67 § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e em especial para os serviços de tecnologia da informação, tais como:

³¹ Decreto nº 27.754, de 07 de março de 2007, que dispõe sobre o tratamento de informações para o Planejamento Estratégico e das atividades de geoprocessamento do Governo do Distrito Federal e dá outras providências.

Art.1º - A coordenação e implementação das atividades de tratamento de informações para o planejamento estratégico e de geoprocessamento do Governo do Distrito Federal passam a ser exercidas pela CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal, empresa pública do Governo do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



- a) documentos que comprovem os aceites das áreas gestoras da entrega dos serviços contratados;
- b) rotinas de produção do sistema, devidamente documentadas e implantadas no ambiente de produção do órgão;
- c) os scripts necessários para prover os atendimentos relativos ao sistema por parte da equipe de atendimento aos usuários, no caso de *help-desk*, devidamente implantados e documentados;
- d) documentos que comprovem a divulgação do sistema no âmbito do órgão ou externamente, para que todos os interessados internos ou externos ao órgão tivessem ciência da existência do sistema e das suas principais funcionalidades.

Benefícios Esperados

77. A medida ofertada tem o objetivo de evitar no futuro o descumprimento de normas relacionadas à fiscalização dos contratos administrativos.

3 Conclusões e Proposições

78. A presente auditoria visou examinar a regularidade dos preços contratados e do cumprimento das obrigações contratuais relativos aos serviços prestados pela empresa SAPIENS – Tecnologia da Informação LTDA., havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

79. Na primeira questão, entendeu-se que houve superfaturamento nos preços praticados pela empresa SAPIENS (contratos nº 14/2005, 16/2005 e 17/2005), conforme análises dos processos de pagamentos.

80. Em relação à segunda questão, constatou-se o pagamento de serviços em quantidade acima da capacidade operacional da empresa contratada e a ausência de registros que pudessem aferir a regular execução da prestação dos serviços, configurando indícios de pagamentos por serviços não prestados (contratos nº 14/2005; 16/2005; 17/2005; 42/2005; 48/2005; 50/2005).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



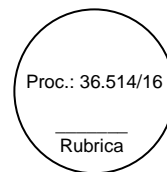
81. Na terceira questão de auditoria, verificou-se a ausência de adequada fiscalização dos serviços contratados.

82. Assim, considerando as competências legais do TCDF, sugere-se ao eg. Plenário que:

- I. tome conhecimento deste Relatório Final de Auditoria;
- II. autorizar a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (Achados 01 e 02), nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, promovendo a citação solidária dos responsáveis indicados nos Quadros 05 e 06, pelas condutas lá expostas, para que apresentem, no prazo de 30 dias, alegações de defesa pelo superfaturamento apurado nos contratos nº 14/2005, 16/2005 e 17/2005 (Achado 1), e pela execução parcial dos contratos nºs 14/2005; 16/2005; 17/2005; 42/2005; 48/2005; e 50/2005 (Achado 2); tendo em vista a possibilidade de imputação do débito e da aplicação da multa insculpida no art. 56 da mencionada Lei, ou recolham a importância R\$ 6.850.078,88 (Achado 1) e R\$ 53.483.685,99 (Achado 2) com os devidos acréscimos legais, a contar de 09.08.2017.
- III. determinar à SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, coordenadora do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal – CGTIC, conforme Decreto nº 37.354/16, que estabeleça procedimentos técnicos de rastreabilidade dos serviços prestados por empresas contratadas, de forma a comprovar a fiel execução contratual, nos termos dos artigos 66, 67 § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e em especial para os serviços de tecnologia da informação, tais como:
 - a) documentos que comprovem os aceites das áreas gestoras da entrega dos serviços contratados;
 - b) rotinas de produção do sistema, devidamente documentadas e implantadas no ambiente de produção do órgão;
 - c) os scripts necessários para prover os atendimentos relativos ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETÁRIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



sistema por parte da equipe de atendimento aos usuários, no caso de *help-desk*, devidamente implantados e documentados;

- d) documentos que comprovem a divulgação do sistema no âmbito do órgão ou externamente, para que todos os interessados internos ou externos ao órgão tivessem ciência da existência do sistema e das suas principais funcionalidades.

IV. encaminhe cópia deste Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do relator dos autos e da decisão que vier a ser adotada à Codeplan e à SEPLAG;

V. autorize a devolução dos autos à SEAUD para as providências pertinentes.

Brasília (DF), 10 de agosto de 2017

Cláudio Zumpichiatte Miranda

Auditor de Controle Externo – 1606-7

Luís Fernando Paiva Sâmia

Auditor de Controle Externo – 1557-1