



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 865/2017–ML

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 36.514/2016-e

EMENTA: 1. AUDITORIA DE REGULARIDADE. COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN. SEGUNDA ETAPA DA FISCALIZAÇÃO DENOMINADA “CAIXA DE PANDORA”. EXAME DA REGULARIDADE DOS PREÇOS CONTRATADOS E O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS INERENTES AOS SERVIÇOS DE INFORMÁTICA PRESTADOS PELA SOCIEDADE EMPRESÁRIA SAPIENS - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA.

2. ÁREA TÉCNICA SUGERE O ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO AO **PLENÁRIO** PARA FINS DE APRECIÇÃO. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TCE. DETERMINAÇÕES.

3. **PARECER CONVERGENTE DO MPC/DF, COM AJUSTE. ACRÉSCIMO NO ROL DE RESPONSÁVEIS. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA, NAS VERSÕES PRÉVIA E FINAL, À SEPLAG/DF ANTES DA APRECIÇÃO DAS DETERMINAÇÕES PROPOSTAS PELO NFTI AO REFERIDO ÓRGÃO.**

1. Trata-se de auditoria de regularidade realizada na Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, no âmbito da segunda etapa do procedimento de fiscalização denominado “*Caixa de Pandora*”, com o objetivo de **examinar a regularidade dos preços contratados e o cumprimento das obrigações contratuais** concernentes aos serviços de informática prestados pela sociedade empresária SAPIENS – Tecnologia da Informação Ltda., nos termos da r. Decisão nº 3.942/2013, **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

(...);

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

(...)”¹

2. A referida auditoria teve por escopo os serviços executados pela mencionada sociedade empresária SAPIENS na área de engenharia especializada em informática, locação e manutenção de equipamentos de dados e rede lógica e elétrica de informática, durante o período de 2003 a 2008, objeto dos Contratos n^{os} 14/2005, 16/2005, 17/2005, 41/2005, 42/2005, 48/2005, 50/2005 e 51/2005.

ML7

¹ e-DOC CF801639 do Processo nº 41.100/2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

3. Para responder ao objetivo da auditoria, o Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação – NFTI definiu 2 questões de auditoria – QA, a saber:

*“Questão 1: O preço pactuado estava compatível com o praticado no mercado?
Questão 2: A prestação dos serviços foi adequadamente realizada e fiscalizada?”*

4. No tocante a esses questionamentos, inicialmente, registrou que houve **superfaturamento** de preços na prestação de serviços de tecnologia da informação praticados nos contratos entre a CODEPLAN e a SAPIENS (contratos n^{os} 14/2005, 16/2005 e 17/2005). (Achado 1 – subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria).

5. Ademais, pontuou que houve **indícios de pagamentos por serviços não realizados**, além de **ausência de adequada fiscalização dos serviços** (Achados 2 e 3 - subitens 2.2.1 e 2.2.2 do Relatório de Auditoria, respectivamente).

6. Em resumo, com relação às inquirições que a Auditoria de Regularidade abrangeu, o Corpo Instrutivo consignou que:

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

(...)

*Pela análise dos autos, constatou-se que a capacidade operacional da empresa sapiens era **insuficiente** para execução concomitante dos contratos n^{os} 14/2005; 16/2005; 17/2005; 42/2005; 48/2005; 49/2005; 50/2005. Verificou-se ainda a **ausência de evidências concretas que pudessem comprovar a execução da prestação dos serviços contratados**.” (Grifos acrescidos).*

7. Diante disso e a par dos achados ora relatados, por meio do r. Despacho Singular n^o 329/2017 – GCPM (e-DOC 490367BF-e), o em. Cons. **Paiva Martins**, Relator do Processo, autorizou a remessa de cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria (e-DOC 31E02788-e) ao Presidente da CODEPLAN e à sociedade empresária SAPIENS – Tecnologia da Informação Ltda. para conhecimento e manifestação acerca dos achados, critérios, evidências, causas e efeitos, fazendo constar, em caso de discordância, seus argumentos e eventual documentação comprobatória.

8. Com efeito, manifestou-se a CODEPLAN, mediante os Ofícios n^{os} 360/2017-PRESI (e-DOC 27DA16CD-c) e 365/2017-PRESI (e-DOC E56CBC41-c). Noutra banda, apesar de regularmente informada da deliberação (e-DOC 3B7B66B2-c), ficou-se silente a sociedade empresária SAPIENS.

9. Nesse sentido, a manifestação da Jurisdicionada se deu, em resumo, da seguinte forma:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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

4. Informamos também, que os Contratos n.ºs 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.º 22/2016, entre a SEPLAG/DF, CGDF e Codeplan, através dos Processos n.ºs 017.001.600/2008 e 017.001.601/2008.”

10. A propósito, na versão final do Relatório de Auditoria (e-DOC EE07EA89-e), o NFTI consignou que o CD encaminhado pela Jurisdicionada, contendo 101 arquivos em mídia digital relativos à época da contratação da SAPIENS, trata do levantamento de requisitos ou da especificação de alguns dos sistemas objeto dos contratos, dentre os quais, acrescentou, não foi encontrado qualquer documento que pudesse comprovar a execução, entrega, recebimento ou fiscalização dos serviços contratados.

11. Nesse diapasão, assinalou que a CODEPLAN **não apresentou** elementos capazes de modificar os achados abordados na auditoria.

12. Dessarte, permanecendo **inalterados** todos os achados de auditoria consignados na versão prévia do relatório, por meio da Informação n.º 40/2017-NFTI (e-DOC 856C2F9E-e), o Corpo Técnico apresentou a versão final do Relatório de Auditoria (e-DOC 5936E0D7-e) para apreciação da c. **Corte de Contas**, sugerindo ao e. **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 n.º 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 n.ºs 14/2005, 16/2005 e 17/2005 (Achado 1), e pela execução parcial dos contratos n.ºs 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 insculpada 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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 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.”

13. Em cumprimento ao r. Despacho Singular nº 461/2017 – GCPM (e-DOC 23C4725E-e) os autos foram encaminhados ao **MPC/DF** para manifestação.

14. Após este relato, passo à análise do feito.

15. Preliminarmente, informo que o exame do **Parquet** centrar-se-á na verificação dos achados de auditoria atinentes às falhas e irregularidades concernentes à execução dos serviços de informática prestados pela sociedade empresária SAPIENS – Tecnologia da Informação Ltda. à CODEPLAN, objeto dos ajustes relacionados pelo NFTI.

16. Em tempo, importante destacar que o **MPC/DF**, quanto à matéria de fundo, **possui entendimento convergente** com aquele lançado pela Unidade Técnica no Relatório Final de Auditoria (e-DOC EE07EA89-e). É dizer, o Órgão Ministerial **não diverge quanto às irregularidades e falhas identificadas pelo Corpo Instrutivo**.

17. Igualmente, comunga com as conclusões alvitadas no Relatório Final, mormente no tocante às **providências sugeridas** no documento de forma a **expurgar**, ou no mínimo, **mitigar, as falhas identificadas** pela auditoria. Em relação à **conversão dos autos em TCE**, com a consequente citação dos responsáveis para recolhimento do débito ou apresentação de defesa, há também convergência, com pequeno acréscimo de responsáveis no rol proposto pelo Corpo Instrutivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

18. Nesse sentido, dada a tecnicidade do objeto da Auditoria e a par do profícuo exame realizado pelo NFTI, oportuna a transcrição de alguns excertos dos resultados obtidos da auditoria, conforme a seguir:

“2. Resultados da Auditoria

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

18. 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
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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

<i>Programador Pleno</i>	45	508	22.860,00
<i>Administrador de Banco de Dados Sênior</i>	60	784	47.040,00
<i>Analista de Teste</i>	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 '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

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

(...)

TABELA 04

<i>Serviços</i>	<i>Valor Hora (R\$)</i>	<i>Horas</i>	<i>Valor Mensal (R\$)</i>
-----------------	-------------------------	--------------	---------------------------



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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
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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

<i>Serviços</i>	<i>Valor Hora (R\$)</i>	<i>Horas</i>	<i>Valor Mensal (R\$)</i>
<i>Acesso Dedicado de 100 Mbps</i>	<i>14.920,00</i>	<i>2</i>	<i>29.840,00</i>
<i>Acesso IP — Rede Mundial de Computadores de 2 Mbps</i>	<i>12.200,00</i>	<i>2</i>	<i>24.400,00</i>
<i>Espaço para colocação de equipamentos da Contratante seguindo descrição deste Projeto Básico</i>	<i>6.500,00</i>	<i>10</i>	<i>65.000,00</i>
<i>Software para o Serviço de Operação Avançada de Rede</i>			<i>70.312,50</i>
<i>Software para o Serviço de Gerenciamento de Sistemas Operacionais</i>			<i>80.000,00</i>
<i>Software para o Serviço de Gerenciamento de Desempenho de Rede</i>			<i>61.875,00</i>
<i>Software para o Serviço de Gerenciamento de Ativos Através de Interface Web</i>			<i>42.187,50</i>
<i>Software para o Serviço de Gerenciamento de Nível de Serviço</i>			<i>95.625,00</i>
<i>Software para o Serviço de Gerenciamento de Servidores Web</i>			<i>42.187,50</i>
<i>Software para o Serviço de Gerenciamento de Storage e de Backup</i>			<i>87.187,50</i>
<i>Software para o Serviço de Firewall</i>			<i>140.625,00</i>
<i>Software para o Serviço de Detecção de Intrusos</i>			<i>98.437,50</i>
<i>Software para o Serviço de Análise de Vulnerabilidades de Servidores</i>			<i>110.937,50</i>
<i>Software para o Serviço de Análise de Logs de Auditoria</i>			<i>59.062,50</i>
<i>Software para o Serviço de Controle de Acesso a Servidores</i>			<i>80.000,00</i>
<i>Software para o Serviço de Administração de Usuários</i>			<i>56.250,00</i>
<i>Software para o Serviço de Logon Único</i>			<i>42.187,50</i>
<i>Software para o Serviço de Geração de Certificados Digitais</i>			<i>56.250,00</i>
<i>Software para o Serviço de Controle de Diretórios</i>			<i>84.375,00</i>
<i>Software para o Serviço de Portal de Segurança</i>			<i>28.125,00</i>
<i>Software para o Serviço de Análise e Correção de Vulnerabilidades</i>			<i>56.250,00</i>
<i>Software para o Serviço de Integração com Segurança Física</i>			<i>146.250,00</i>
<i>Software para o Serviço de Anti-Spyware</i>			<i>28.125,00</i>
<i>Software para o Serviço de Controle de Acesso a Recursos Web</i>			<i>33.750,00</i>
<i>Software para o Serviço de Captura de Pacotes de Rede e Análise Forense.</i>			<i>89.687,50</i>
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

<i>Serviço</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Valor</i>	<i>Mensal (R\$)</i>	<i>Semestral (R\$)</i>
----------------	-------------------	--------------	---------------------	------------------------



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Pontos de Função	2.812	650,38	1.828.868,56	10.973.211,36
------------------	-------	--------	--------------	----------------------

Fonte: tabela elaborada pela equipe a partir do edoc nº874AEE29.

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'.

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, 15/2005, 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 Linknet. Cabe destacar que todos contratos foram executados no mesmo período.**

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
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**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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 ²	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

* Menor valor de HH para o cargo.

Fone: 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.

TABELA 12 – Cálculo do prejuízo e do montante

Ser- viços	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

² 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

<i>Prejuízo Mensal</i>	<i>99.089,23</i>	<i>103.436,96</i>	<i>393.132,96</i>
<i>Prejuízo no contrato</i>	<i>594.535,38</i>	<i>620.621,76</i>	<i>2.358.797,76</i>

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 contratos, 03 de janeiro de 2006, que resultou no valor atualizado do prejuízo de R\$ 6.850.078,88.

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.

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)

(...)

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

Quadra 05 – Matriz de Responsabilização

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

Proposições

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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 insculpida 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.

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?

(...)

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) contrato trata do serviço de manutenção de monitoramento de acessos e imagens para a Codeplan e órgãos do Complexo Administrativo do GDF; e seis contratos 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;*
- 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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

Fonte: tabela elaborada a partir da RAIS 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 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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

profissionais de TI 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 mês, o que demonstra a inexecução contratual de 11.235 horas. Com um valor médio de R\$ 83,26 por hora, 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 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 (IFPUG) e nacional (BFPUG) há variação de produtividade por tipo de linguagem, (...), optou-se, de forma conservadora, por estimar o esforço necessário para execução de 01 (um) ponto-de-função em 10 (dez) horas de trabalho. Ademais, vez que conforme o sindicato da categoria no DF é possível que esses profissionais trabalhem por 176 horas/mês; conclui-se que para a execução dos 6.752 pontos-de-função por mês seriam necessários no mínimo 383 profissionais de TI.

(...)

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 A	Profissionais necessários B	TI da SAPIENS C	Diferença D = B - C	Capacidade Operacional da SAPIENS E	Inexecução Contratual F = A - E	Valor médio da HH ou PF G	Prejuízo mensal H = F * G
2º/2005	13.875 horas	78 ³	15 ⁴	63	2.640 ⁵ horas	11.235 H	R\$ 83,26/hora	935.426,10
1º/2006	6.112 PF	383 ⁶	23 ⁷	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 2006 (§§ 45 a 49) com

³ Cálculo no §52.

⁴ Tabela 13.

⁵ 2640 = 15*176

⁶ Cálculo no §55.

⁷ Tabela 13.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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\$ 27.904.537,32.

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 2006, 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, mantém-se inalterados os achados, critérios, evidências, causas e efeitos deste Relatório.

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 insculpada 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.**

2.2.2 Achado 3 – Ausência de adequada fiscalização dos serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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 Licitação/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
				TOTAL	47.103.758,78

Fonte: tabela elaborada pela Equipe

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 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 37.354, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

71. Nessa função a SEPLAG é a responsável pelo estabelecimento de orientações normativas aos órgãos e entidades da administração pública do DF em matérias relacionadas à tecnologia da informação e comunicação.

72. Neste contexto, e devido às mudanças 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, mantêm-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:

- 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.” (Grifos acrescidos e no original).

19. Posto isso, a partir dos fatos e das informações constantes da Auditoria de Regularidade em exame, destaco o seguinte.

20. A abordagem conduzida pela zelosa Unidade Técnica **evidenciou**, por meio de contundentes questões e metodologias de auditoria previamente estabelecidas, a existência de **sobrepreço praticado nos valores cobrados da CODEPLAN e consequente superfaturamento** na prestação de serviços de tecnologia da informação no bojo dos **Contratos nºs 14/2005, 16/2005 e 17/2005** e também o **pagamento por serviços não integralmente executados**, na forma pactuada nos **Contratos nºs 14/2005, 16/2005, 17/2005, 42/2005, 48/2005 e 50/2005**, além de **falha na fiscalização** dos serviços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

21. Nesse diapasão, a par dos apontamentos lançados no **Achado 1** da auditoria, restou evidenciado **superfaturamento** dos preços praticados pela SAPIENS nos Contratos nºs 14/2005, 16/2005 e 17/2005, em razão da **variação dos valores de homem-hora (HH) para os mesmos cargos que integraram os serviços objeto destes ajustes**.

22. Sobre o assunto em tela, conforme demonstrou o NFTI mediante criterioso estudo comparativo entre o menor valor de HH praticado pela SAPIENS para os cargos destacados na Tabela 11 do Relatório Final de Auditoria transcrita no parágrafo 18 deste Parecer, aqueles denominados de “Administração de Banco de Dados Sênior”, “Analista de Negócios”, “Analista de Sistemas Pleno”, “Analista de Sistemas Sênior”, “Analista de Teste”, “Coordenação de Projeto”, “Digitadores”, “Operador de Sistema”, “Programador Júnior”, “Programador Pleno” e “Programador Sênior”, relacionados aos serviços objeto dos Contratos nºs 14/2005, 16/2005 e 17/2005, sofreram consideráveis **variações**, do que resultou em **vultoso prejuízo** aos cofres públicos, cujo valor, **atualizado até 10/8/2017, soma a importância de R\$ 6.850.078,88**.

23. No que toca à contratação por preços superiores aos praticados pelo mercado, e ainda, pela própria contratada, ressalta-se que é regra basilar de um procedimento licitatório ou contratação direta que o julgamento das propostas deva ser processado **observando** os preços correntes no mercado, conforme estabelecido no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993.

24. É cediço que as contratações públicas estão jungidas à observância dos princípios emoldurados no **caput** do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, destacando-se, **in casu**, no princípio da **seleção da proposta mais vantajosa** para a Administração.

25. Na forma destacada no item 36 do Relatório Final de Auditoria, verificou-se que **a CODEPLAN deixou de avaliar a adequação do preço contratado com o praticado no mercado**. E mais, **celebrou contratos com a mesma sociedade empresária**, em períodos de **vigência comuns, com valores de homem-hora expressivamente diferentes para os mesmos cargos**.

26. Com efeito, aos olhos do **MPC/DF**, não parece razoável a distorção praticada entre os preços avençados pela contratada nos ajustes firmados com a CODEPLAN.

27. Para o **Parquet** especializado, esses fatos denotam que a pesquisa de preço realizada antes das contratações não se mostrou adequada, culminando em **prejuízo** ao Erário em decorrência dos pagamentos realizados em favor da SAPIENS, que deverá ser ressarcido pelos responsáveis.

28. Nesse aspecto, em **harmonia** com o Corpo Instrutivo, entendo que resta caracterizada a responsabilidade, em solidariedade com a sociedade empresária SAPIENS – Tecnologia da Informação Ltda., do Sr. Durval Barbosa Rodrigues, então Presidente da CODEPLAN, responsável pela celebração dos Contratos nºs 14/2005, 16/2005 e 17/2005 com **sobrepreço**, ocasionando o **superfaturamento** nos preços praticados nos referidos ajustes (Achado 1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

29. Por essa razão, mostra-se acertada a proposta da Unidade Técnica para **conversão dos autos em TCE**, com fulcro no art. 46 da LC nº 1/1994 e a citação desses responsáveis para apresentação de defesa acerca dos fatos destacados ou, se preferirem, recolherem, solidariamente, o débito apurado.

30. Prosseguindo, desta feita no tocante às análises e evidências relatadas no **Achado 2 (Indícios de pagamentos por serviços não realizados) e no Achado 3 (Ausência de adequada fiscalização dos serviços)** do Relatório Final de Auditoria, ressalto o seguinte.

31. Inicialmente, relembro que o contratado não pode receber recursos públicos **sem a efetiva contraprestação dos serviços ou entrega de bens**, pois isso atenta contra a própria **finalidade pública** e, de acordo com a exegese do parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/1993 e do art. 884 do Código Civil Brasileiro, encontra óbice na **teoria do enriquecimento sem causa**.

32. Se por um lado a Administração não pode se eximir de pagar pelos serviços devidamente prestados pelo contratado, este também não pode exigir que a Administração pague por **serviços não prestados ou prestados em desacordo com o estabelecido contratualmente**, em razão da **comutatividade** e do **caráter sinalagmático** dos contratos.

33. Com efeito, na ausência da convicção da prestação dos serviços, **o pagamento não poderia ter sido efetuado**, sob pena de atentar contra os dispositivos legais que cuidam da execução da despesa pública previstos na Lei nº 4.320/1964 e no art. 58 do Decreto nº 16.098/1994, aplicável à época.

34. **In casu**, por meio de minudente exame, o Corpo Técnico apontou para a **incapacidade operacional** da sociedade empresária SAPIENS em prestar a totalidade dos serviços ajustados nos Contratos nºs 14/2005, 16/2005, 17/2005, 42/2005, 48/2005 e 50/2005, além da **ausência de evidências** concretas que pudessem comprovar a plena execução dos objetos pactuados.

35. Nada obstante, constatou a integralidade dos pagamentos dos ajustes, do que decorreu o prejuízo apurado em **R\$ 53.483.685,99**, atualizado até 10/8/2017.

36. Ademais, os fatos relatados nesses achados denotam a ocorrência de **diversas falhas no acompanhamento e fiscalização** dos contratos firmados com a SAPIENS, o que, indubitavelmente contribuiu para o **dano** aos cofres públicos.

37. É cedido que a atividade de fiscalização do contrato é a **garantia** de que o que foi contratado pela Administração será realizado. Falhas nessa atividade, inexoravelmente, comprometerão o cumprimento da finalidade pública a que a Administração está vinculada.

38. O regime jurídico aplicável às contratações públicas confere à Administração a **prerrogativa** de fiscalizar a realização dos objetos pactuados, consoante o art. 58, III, da Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

8.666/1993. Friso que esse direito **não é uma faculdade** conferida à Administração, mas sim um **dever**, conforme entendimento doutrinário há muito sedimentado.⁸

39. Sobre o tema, cito o ensinamento de **Marçal Justen Filho**⁹, para quem “*O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o **poder-dever** de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III)*”. Daí a Lei nº 8.666/1993 exigir a designação formal de um fiscal de contrato para o acompanhamento de sua execução, conforme redação do seu art. 67, **in verbis**:

“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 anotará 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.” (Grifos acrescentados).

40. Assim, a finalidade da fiscalização, nas palavras do saudoso Prof. **Hely Lopes Meirelles**, “*é assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por isso mesmo, há de pautar-se pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares dos serviços e pelas disposições do caderno de obrigações*”¹⁰.

41. Ora, se a fiscalização for realizada de forma eficiente pelo executor do contrato, **não haverá pagamentos sem a efetiva prestação de serviços** ou tampouco descumprimento de cláusulas contratuais, conforme observado na presente auditoria.

42. Conforme se extrai dos processos associados ao presente feito¹¹, os ajustes em comento continham disposição acerca de **designação de executor** para o desempenho das atribuições previstas nas normas de execução orçamentária, financeira e contábil, a teor da cláusula décima quinta dos contratos.

43. Ainda na referida documentação associada, constatou-se a designação formal dos empregados da CODEPLAN, **Francisca das Chagas Nogueira, matrícula nº 3428-2, Guilherme Brechat Veo, matrícula nº 1548-2, Nilva Lacerda Rios de Castro, matrícula nº 1749-3 e Marco Túlio Motta dos Santos, matrícula nº 2228-4**, para procederem à fiscalização dos aludidos ajustes, o que restou comprovado mediante a submissão de relatórios finais ao então Presidente da Companhia e **atestos** nas notas fiscais correspondentes.

⁸ e.g. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 280.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 934.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 235/236.

¹¹ e-DOCs BD825F53, 64A41C5E, 141466D7, C86262C4, 874AEE29, 8B34206E, 38055FFE, E1940132, 563EDDF7, 2842F88E, 36A73B8C e A9E946B7.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

44. Nesse sentido, aos olhos do **Parquet** especializado, não atenderam os executores ao estabelecido no art. 13, II, § 3º, do Decreto distrital nº 16.098/1994¹², vigente à época dos fatos, **in verbis**:

“Art. 13. Para todos os ajustes, designar-se-á, de forma expressa:

(...)

II - o executor, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, que deverá apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante;

(...)

§ 3º É da competência e responsabilidade do executor:

I - verificar se o custo e o andamento das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com as respectivas Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II - prestar à unidade setorial de orçamento e Finanças, ou órgão equivalente, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III - dar ciência, ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;

IV - atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V - verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VI - remeter, até o quinto dia do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante e ao órgão responsável pela supervisão técnica;

VII - receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica.”

45. Dessa forma, em acréscimo à proposição da Unidade Técnica contida no Quadro 6 do Relatório Final de Auditoria, no que toca à responsabilização pelo **pagamento por serviços não realizados (Achado 2)**, considerando, para tanto, a **ausência de adequada fiscalização dos serviços (Achado 3)**, o entendimento deste Representante Ministerial é de que os executores, formalmente designados pela CODEPLAN também deverão ser **responsabilizados**.

46. Desse modo, aos olhos do **MPC/DF**, a conversão dos autos em TCE, com a consequente citação de Francisca das Chagas Nogueira, Guilherme Brechat Veo, Nilva Lacerda Rios de Castro e Marco Túlio Motta dos Santos, além do Sr. Durval Barbosa Rodrigues, juntamente com a sociedade empresária contratada para recolhimento do débito ou apresentação de defesa **é medida que se impõe**.

47. Relembro que, nos termos do Código Civil, a solidariedade ocorre quando, na mesma obrigação, concorre pluralidade de credores, cada um com direito à dívida toda, ou pluralidade de devedores, cada um obrigado a ela por inteiro.

¹² Aprova as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

48. Ao tratar das modalidades das obrigações, o Código Civil estabelece, em seu art. 265 que, **verbis**:

*“Art. 265. A solidariedade não se presume; **resulta da lei** ou da vontade das partes.”*

49. Nesse sentido, a doutrina de **Caio Mario da Silva Pereira**¹³ trata a matéria:

“Originária da lei ou da convenção, para nós a solidariedade tem uma só natureza: uma obrigação com unidade objetiva (una eademque res), e, pois, não pode haver solução sem integridade de prestação, já que não pode o credor ser compelido a cindir a res debita, nem pode o devedor fraciona-la. Em qualquer caso, se há mais de um devedor com a obrigação de pagar a coisa devida por inteiro (totum et totaliter), ou se há vários credores com a faculdade de demandar a qualquer deles a prestação inteira e sem partilha, existe solidariedade, sem qualificações distintivas.

(...)

Daí resumimos as noções, dizendo que na obrigação solidária há uma só relação obrigacional, com pluralidade de sujeitos; esta unidade de vínculo concentra-se em um objeto, que é devido e exigível, só e uno, independentemente da pluralidade subjetiva.”

50. Com efeito, aqueles que, de alguma forma, concorreram para a ocorrência das impropriedades **devem responder solidariamente** pelo valor devido. Logo, fixada a responsabilidade solidária, a cada um dos envolvidos deve ser imputado o valor total do débito. Essa a regra que exsurge da solidariedade. Segundo **Maria Helena Diniz**¹⁴, “cada devedor estará obrigado pelo débito todo, como se fosse o único devedor”; sendo a solidariedade “incompatível com o fracionamento do objeto da relação obrigacional”.

51. **In casu**, tal previsão tem fundamento no art. 17, III, c, c/c § 2º, da LC nº 1/1994.

52. Além disso, diante das impropriedades identificadas em relação à fiscalização dos serviços de informática e, considerando a responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF pelo estabelecimento de orientações normativas aos órgãos e entidades da administração pública distrital em matérias relacionadas à tecnologia da informação e comunicação, por força do Decreto nº 37.354/2016, este **Parquet** de Contas entende salutar as proposições indicadas no **item 76** do Relatório de Final de Auditoria.

53. **Contudo**, parece-me mais adequado que, previamente à apreciação pelo c. **Plenário** da proposta de determinação contida no item 76 do Relatório Final de Auditoria, seja concedido prazo de 30 dias à SEPLAG/DF para que se manifeste sobre o **Achado 3**, uma vez que, a teor do r. Despacho Singular nº 329/2017, esta Jurisdicionada ainda não teve a oportunidade de se comparecer nos presentes autos.

¹³ PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil: Volume II. Teoria Geral das Obrigações**. Rio de Janeiro: Forense, p. 84/86.

¹⁴ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, 2º Volume: Teoria Geral das Obrigações**. 18ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 152/153.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

54. Desse modo, a fim de evitar confusão processual e propiciar o fiel cumprimento dos **princípios da duração razoável do processo e da celeridade processual**, a manifestação da SEPLAG/DF poderá ser apreciada em **autos apartados**, não impedindo a conversão dos presentes autos em TCE, na forma sugerida pelo zeloso NFTI.

55. Sem embargo, a título ilustrativo e por **lealdade processual**, este Órgão Ministerial entende oportuno destacar que Processo nº 16.840/2016, de natureza semelhante ao agora examinado, foi apreciado pelo c. **Plenário** em 3/10/2017. Naquela oportunidade, o em. Cons. **Inácio Magalhães Filho**, Relator, acompanhou em parte os acréscimos propostos por esta Quarta Procuradoria, anuindo com adendo no rol dos agentes a serem citados, sem, contudo, acatar a proposição de encaminhamento do Relatório de Auditoria previamente à SEPLAG/DF. O voto foi acolhido à unanimidade¹⁵ na Sessão Ordinária nº 4.990, resultando na r. Decisão nº 4.825/2017.

56. **Ex positis**, este **Ministério Público de Contas**, com as ponderações apresentadas no presente Opinativo, sobretudo as constantes nos parágrafos 45, 52/53 e 55, possui entendimento **convergente** com as proposições emanadas no zeloso Corpo Instrutivo, com ajustes, sugerindo ao e. **TCDF**:

I. tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria, dos documentos juntados aos autos e do presente Parecer;

II. autorizar a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 1/1994, promovendo a citação dos responsáveis indicados no parágrafo 28 deste Parecer (**Achado 1**) e no parágrafo 46 (**Achados 2 e 3**), pelas condutas lá expostas, para que apresentem, no prazo de 30 dias, alegações de defesa pelo **superfaturamento** apurado nos **Contratos nºs 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 e ausência de adequada fiscalização dos serviços (Achados 2 e 3)**, tendo em vista a possibilidade de imputação do débito e da aplicação da multa prevista no art. 56 da mencionada Lei, ou recolham, **solidariamente**, a importância de R\$ 6.850.078,88 (**Achado 1**) e R\$ 53.483.685,99 (**Achado 2**) com os devidos acréscimos legais, a contar de 10/8/2017;

III. encaminhar:

i. cópia dos Relatórios Prévio e Final de Auditoria à SEPLAG/DF – Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para que se manifeste, no prazo de 30 dias, a respeito do **Achado 3** e das proposições emanadas do Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação.

¹⁵ Presidiu a sessão a Senhora Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral em exercício MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro RENATO RAINHA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

ii. cópia do Relatório Final de Auditoria, do Parecer nº 865/2017-ML, do Relatório/Voto do relator dos autos e da decisão que vier a ser adotada à CODEPLAN;

IV. autorizar:

- i.** a instauração de autos apartados para apreciar a manifestação da SEPLAG/DF quanto ao disposto no item III.i acima;
- ii.** a devolução dos autos ao Corpo Técnico para as providências pertinentes.

É o Parecer.

Brasília, 11 de outubro de 2017.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador