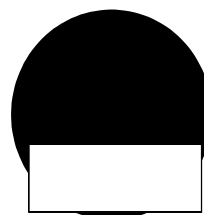




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



## RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 7.0005.11

Processo nº 28174/2010

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Governo - SEG

Assunto: Auditoria

Montante auditado: R\$ 8.620.166,44 (pagamentos efetuados de março a dezembro/2009)

Prejuízo identificado: R\$ 4.849.586,56

**Ementa: Auditoria efetuada em cumprimento à Decisão 8025/2009, item 4.b, dos serviços prestados, com amparo no Contrato nº 06/2009, firmado entre a SEG e a Adler, e abrangência no exercício de 2009. Contrato expirado em 17/02/2010, com prestação de serviços, sem cobertura contratual, até novembro/2010. Empresa mencionada no IP 650/09-STJ - Operação Caixa de Pandora. Pagamentos cessaram em dezembro/2009. Pela irregularidade.**

Senhor Diretor,

Cuidam os autos da auditoria dos serviços prestados com amparo no Contrato nº 06/2009, Processo GDF 360.000.615/2007, firmado entre as partes – Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal SEG/DF e ADLER Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. -, em 18/02/2009, tendo por objeto a prestação dos serviços de manutenção preventiva, corretiva e adaptativa da rede elétrica de informática e de cabeamento estruturado, com disponibilização e/ou fornecimento de equipamentos para funcionamento do *backbone* da rede LAN/WAN para tráfego de dados, voz e imagens, com

2

serviços de integração com o ambiente centralizado de administração e gerência, para atender a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal e órgãos vinculados, conforme especificações e características contidas no Anexo do edital, que integram o contrato. O valor total do Contrato é de R\$ 10.136.000,00 (dez milhões, cento e trinta e seis mil reais) para o primeiro ano.

2. Posteriormente, por força do Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, art. 6º, inc. VI, letra b, foi criada a Casa Civil, órgão integrante da Governadoria do DF que tem, entre outras atribuições, atuação e competência para gestão orçamentária e financeira da SEG/DF. Assim, servidores da Casa Civil assumiram as funções de gestor do contrato e ordenador de despesas, os quais foram contatados para obter as informações necessárias aos trabalhos.

3. O edital da licitação foi apreciado por este Tribunal no Processo 41268/2007, em cujos autos foi prolatada a Decisão nº 7972/2008, que autorizou a continuidade do certame, *verbis*:

*O Tribunal, por maioria, acolhendo voto da Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I - tomar conhecimento do Ofício nº 1546/2008 - UAG/SEG, do Ofício nº 2238/2008/SEPLAG e da documentação que os acompanha, considerando atendida a diligência expressa na Decisão nº 6.951/2008; II - autorizar a continuidade do certame regulado pelo Edital de Pregão Eletrônico nº 0681/2007-CECOM/SUPRI/SEPLAG; III - autorizar a devolução dos autos à Inspeção de origem, para os devidos fins. Vencido o Relator, que manteve o seu voto.*

4. Observa-se que os valores cotados para disponibilização e fornecimento dos equipamentos, manutenção preventiva e corretiva, instalações lógicas e elétricas do termo de referência foram subdivididos em seis tabelas (fls. 486/521 do Processo 41268/2007). No quadro abaixo, estão demonstrados os valores dessas seis tabelas, como constam da proposta da Adler, e os valores efetivamente praticados no período de dez meses em que o contrato foi executado (março a dezembro/2009).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação

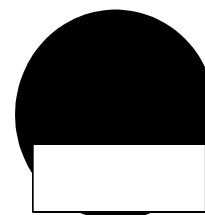


Tabela	Descrição do Fornecimento ou serviço	Mensal / Único	Proposta da Adler – se mensal, consideram-se 10 meses (R\$)	Notas fisc março/dez/ 2009 (R\$)	Diferença: Notas mar/dez – proposta Adler (R\$)
01	Disponibilização de equipamentos	Mens	3.668.165,50	1.593.511,91	-2.074.653,59
02	Instalação, configuração e ativação de equipamentos	Ún	202.205,41	76.282,23	-125.923,18
03	Manutenção preventiva e corretiva do parque existente	Mens	1.114.842,50	00.000,00	-1.114.842,50
04	Manutenção preventiva e corretiva a ser agregada.	Mens	1.770.981,40	511.993,27	-1.258.988,13
05	Manutenção adaptativa com fornecimento de material e mão de obra	Mens	1.952.706,41	6.266.038,98	<b>4.313.332,57</b>
06	Projetos	Ún	116.300,90	172.340,05	56.039,15
<b>Total</b>			<b>8.825.202,12</b>	<b>8.620.166,44</b>	<b>-205.035,68</b>

5. Embora os totais da proposta e da execução do contrato sejam bastante próximos, observa-se que há grande divergência entre os valores de cada uma das seis tabelas, em grave violação do que dispõe a Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §§ 4º e 6º, e art. 66, o que, adiante, será analisado detalhadamente. Outrossim, o contrato continuou vigente até 17/02/2010, não tendo sido prorrogado. Os pagamentos cessaram em dezembro de 2009, conforme ratificação posterior do Decreto nº 31.355, in DODF de 01/03/2010.

6. Feito este intróito, registre-se que este relatório está estruturado nos seguintes tópicos:

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Objetivos

### 1.2 Técnicas, metodologias e critérios adotados

## 2. RESULTADOS DA AUDITORIA

4

- 2.1 Das informações preliminares
- 2.2 Execução dos serviços sem cobertura contratual
- 2.3 Fato relevante
- 3. CONCLUSÕES
- 4. SUGESTÕES

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Objetivos

7. A auditoria teve como objetivo geral avaliar a regularidade, os preços e a execução dos serviços contratados, considerando que a empresa Adler Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., prestadora dos serviços, foi citada no IP 650/09-STJ - Operação Caixa de Pandora. Em 11/08/2011, a ADLER, foi declarada inidônea até 11/08/2021, com fulcro no art. 88, incs. II e III, da Lei nº 8.666/1994, nos autos do Processo GDF 480.000.240/2011<sup>1</sup>.

8. Registre-se que o Tribunal determinou os exames pertinentes ao caso em questão, relativamente aos pagamentos efetuados em 2009 (1ª fase), conforme Plano de Ação aprovado pela Decisão nº 8.025/09 (Processo nº 41.100/09).

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

- **Questão 1: Os serviços executados estão de acordo com os termos do edital e do contrato?**
- **Questão 2: Os preços pagos são compatíveis com os praticados no mercado?**
- **Questão 3: O serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues?**

### 1.2 Técnicas, metodologias e critérios adotados

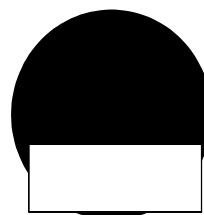
---

<sup>1</sup> <http://www.tc.df.gov.br/web/site/inidoneos>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



10. Nessa fase, examinamos os respectivos processos de pagamentos na jurisdicionada, bem como realizamos visitas aos responsáveis e a um local em que, contratualmente, houve prestação de serviços.

11. Os critérios aplicados sobre cada um dos itens de verificação selecionados para responder as questões indicadas adotam os controles abordados pela metodologia COBIT, voltada para auditoria de Tecnologia da Informação<sup>2</sup>. Quanto às técnicas adotadas, citam-se, por exemplo: a) exame de documentos originais; b) observação; c) correlação das informações obtidas; d) amostragem; e) exame físico.

12. Ressalte-se que, apesar de seguir a metodologia do Manual de Auditoria, a brevidade do trabalho decorrente da Operação *Caixa de Pandora* fez suprimir a apresentação dos Achados à SEG, observando, nas sugestões apresentadas ao Tribunal, os quesitos concernentes ao contraditório e à ampla defesa.

## RESULTADOS DA AUDITORIA

### 2.1. Das informações preliminares

13. A matéria aqui tratada encontra-se relacionada ao **Processo 41268/2007, relatado pelo Conselheiro Antonio Renato Alves Rainha, referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 681/2007**, expedido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal, tendo por objeto a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos

<sup>2</sup> COBIT - *Control Objectives for Information and related Technology*. É um guia de boas práticas apresentado como modelo para a gestão de [tecnologia de informação](#) (TI). Criado e mantido pelo [ISACA \(Information Systems Audit and Control Association\)](#), possui uma série de recursos que podem servir como um modelo de referência para gestão da TI. (Wikipédia)

6

especializados em tecnologia da informação, para prover a prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva e adaptação da rede elétrica de informática e de cabeamento estruturado, com disponibilização e/ou fornecimento de equipamento para o funcionamento do *backbone* da rede LAN/WAN para tráfego de dados, voz e imagens, com serviços de integração com o ambiente centralizado de administração e gerência, para atender as necessidades da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal.

14. Mesmo autorizada a continuidade do pregão pela Decisão 7972/2008 (§ 3º), seu resultado, a adjudicação do objeto, o contrato firmado entre as partes e sua execução ainda não foram apreciados por esta Corte de Contas.

## 2.2 Dos processos em exame

15. Para exercer a auditoria, examinamos o Processo TCDF nº 41268/2007, de apreciação do edital do pregão, bem como o Processo nº 360.000.615/2007 – SEPLAG/DF, alusivo ao Pregão Eletrônico nº 681/2007 e à execução do contrato. Os anexos I e II destes autos contêm cópias de documentos considerados relevantes, extraídas do mencionado processo da SEPLAG/DF.

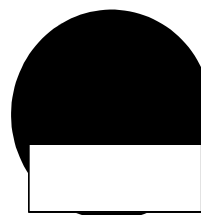
16. A cópia da proposta de preços da empresa vencedora da licitação encontra-se às fls. 138/152 do Anexo I. Os itens integrantes da proposta foram agrupados em seis tabelas:

Tabela	Tipo de serviço	Valores (1º ano) R\$	Valores (2º ano e seguintes) R\$
01	Disponibilização de equipamentos (mensal)	4.401.798,60	4.401.798,60
02	Instalação, configuração e ativação dos equipamentos (só 1º ano)	202.205,41	
03	Manutenção preventiva e corretiva do parque existente (mensal)	1.337.811,00	1.337.811,00
04	Manutenção preventiva e corretiva a ser agregada (mensal)	2.125.177,68	2.125.177,68
05	Manutenção	1.952.706,41	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



	adaptativa fornecimento de material (só 1º ano)	– de	
06	Projetos (só 1º ano)		116.300,90
Valor global da proposta – anual			<b>10.136.000,00</b>
			<b>7.864.787,28</b>

17. O contrato foi firmado em 18/02/2009 (fls. 178/183 do Anexo I) e a ordem de serviço para designar os executores foi publicada no DODF nº 42, de 03/03/2009, pág. 42 (fl. 184 do Anexo I). Esses executores foram substituídos, conforme Portaria nº 17, art. 1º, publicada no DODF nº 68, de 25/11/2009, pág. 50 (fl. 192 do Anexo I), sendo o novo titular o Sr. Anderson Luiz Senna Costa, Assessor, matr. 174417-8 em substituição ao Sr. Gilson Alves da Cruz, matr. 178.623-5, e o eventual substituto o Sr. Fabiano Gomes Barreto, Assessor, matr. 88545-2, em lugar do Sr. Leonardo Costa Reges, matr. 174646-4. A mesma portaria, no art. 2º, designou supervisores do mesmo contrato nos diversos locais da prestação dos serviços.

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

### 2.3 Das questões a serem respondidas e dos Achados

19. Após a aplicação dos papéis de trabalho elaborados com base na Matriz de Planejamento, identificaram-se os Achados decorrentes de cada questão.

#### **Questão 1: Os procedimentos de contratação da prestação do serviço ou fornecimento de bens seguem os ditames legais?**

## **ACHADO 01: Execução de serviços sem cobertura contratual a partir de 17/02/2010.**

### **Evidências**

20. Embora constitua fato fora do período delimitado pela Decisão 8025/2009, observou-se que o contrato nº 06/2009 não foi prorrogado após a extinção da sua vigência, em 17/02/2010, o que não obsteu a continuidade da prestação dos serviços, como se observa pelo relato do Gerente de Contratos e Convênios, Sr. Anderson Luiz Senna Costa (fl. 89), *verbis*:

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

21. A prestação de serviços sem cobertura contratual afronta diversos dispositivos da Lei 8.666/93, em especial os artigos 2º, 3º; 60, parágrafo único, e 62, que afastam a hipótese de contratação verbal com a Administração.

22. Sobre a necessidade de formalização do contrato administrativo, assim se manifestou Marçal Justen Filho<sup>3</sup>:

*“As exigências contidas no art. 60 destinam-se a assegurar a possibilidade de fiscalização sobre o cumprimento das formalidades legais. Impõe-se a lavratura dos contratos por instrumento escrito, na repartição interessada, arquivados em ordem cronológica, com registro de seu extrato. Logo, não se admite a escusa do extravio ou desconhecimento sobre a existência do contrato. A imposição de tais formalidades impede a ocultação ou sigilo acerca do contrato. Isso reprime a tentação da prática de irregularidades, pois a impunidade é extremamente improvável.*

*(...)*

*a ausência de forma escrita acarreta a nulidade do contrato, que não produzirá efeito algum (excetuada a hipótese referida no*

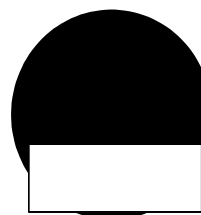
---

3 Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 5ª edição, 1998, p. 501)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



*parágrafo único). A gravidade da consequência também se destina a reprimir atuações indevidas e ilícitas. O terceiro não poderá arguir boa-fé ou ignorância acerca da regra legal. Se aceder com contratação verbal, arcará com as consequências.”*

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

- Decisão nº 22/02: *“O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu (...) II - determinar à Secretaria de Saúde que: a) atente para o termo final de contratos, de modo que não sejam realizadas despesas sem cobertura contratual; (...)”;*

- Decisão nº 41/03: *“O Tribunal, de acordo com a proposta do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) II - representar ao Senhor Chefe do Poder Executivo local, com base no inciso XII, artigo 78, da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre as irregularidades identificadas na prestação dos serviços de vigilância, conservação e limpeza e fornecimento de alimentação à rede hospitalar realizados sem cobertura contratual, bem como a respeito do possível excesso nos preços indicados no Processo em exame e no de n.º 273/01; alertando S. Exa. que a ausência de licitação e do respectivo contrato na prestação de serviços, por acarretar a nulidade das despesas, pode levar ao julgamento pela irregularidade de suas contas anuais, com todas as conseqüentes implicações constitucionais e legais.”*

- Decisão nº 4815/03: *“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu: (...) II. em face da ocorrência, em 1998, de prestação de serviços pela TCB à então FEDF, desprovida de qualquer instrumento hábil que a representasse, determinar à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. e à Secretaria de Educação, porquanto sucessora da então FEDF, que, doravante, atentem para o dever legal de formalizar quaisquer contratos, convênios, acordos,*

*ajustes ou instrumentos congêneres que venham a ser realizados, ainda que os destinatários dos serviços sejam órgãos e entidades do Distrito Federal;(…)”.*

- Decisão nº 3506/04: *“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Conselheiro JACOBY FERNANDES, proferido na Sessão Ordinária de 6.7.04, tendo em conta o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) IV - dar provimento ao pedido de reexame da Decisão n.º 3567/2002 para tornar sem efeito o seu item III, determinando à NOVACAP que se abstenha de realizar pagamentos sem a devida cobertura contratual; (...)”*

- Decisão nº 1121/2009: *“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II. determinar aos jurisdicionados relacionados a apresentação de justificativas acerca dos tópicos: a) CODEPLAN: valores despendidos com a prestação de serviços de portaria, limpeza e conservação e locação de equipamentos de informática sem cobertura contratual, comprovando a compatibilidade dos preços pagos com os valores de mercado, e encaminhando documentação comprobatória do efetivo pagamento;*

24. Percebe-se que a situação fática impunha a prorrogação do contrato ou a instauração tempestiva de processo licitatório, observados os requisitos básicos a serem cumpridos pelo órgão.

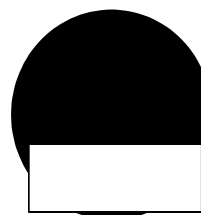
25. No entanto, em atendimento à Nota de Auditoria nº 02/28174/2011, a jurisdicionada informou que a licitação destinada à aquisição e instalação, bem como à manutenção dos equipamentos, materiais e serviços que irão substituir os alugados por meio do Contrato 06/2009 – SEG encontra-se paralisada, ainda na fase interna, em vista de óbices administrativos (fls. 89/90), *verbis*:

1. *Mesmo sem cobertura contratual os serviços objeto do extinto contrato de nº 006/2009- SEG continuaram a serem prestados pela empresa Adler desde 17/02/2010, haja vista que uma interrupção na prestação dos serviços acarretaria paralisação total dos serviços prestados pela Secretaria de Governo à população do Distrito Federal. Contudo, a continuidade da prestação dos serviços objeto do extinto contrato 006/2009-SEG, foram autorizados expressamente pelo então Ordenador em 2010, somente apenas quanto a disponibilização dos equipamentos de informática, sem qualquer tipo de manutenção preventiva e/ou corretiva nos equipamentos, eis que o controle dessas manutenções seriam difícil aferição. Informo, ainda, que os serviços de manutenção e correção de infra-estrutura elétrica e lógica também foram suspensas a*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo**

**Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação**



*partir de novembro de 2010, não tendo registros a partir de dezembro de 2010. Ressalto que todos os serviços prestados pela Empresa Adler sem cobertura contratual foram autorizados diretamente pelo Chefe da Unidade de Administração Geral no ano de 2010.*

2. *Quanto à prestação dos serviços sem cobertura contratual, foi deflagrado em 2010 o processo nº 360.001.453/2010 e que se encontram com vistas ao Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal para análise acerca de um possível pagamento, e o processo nº 360.001.816/2010, nos quais foram instituídas comissões formadas por servidores efetivos da Gerência de Tecnologia da Informação para averiguar o quantum seria devido à Empresa Adler, pela disponibilização dos equipamentos de informática.*

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

*estimativa dos custos da licitação. O referido pedido de suplementação orçamentária para atendimento das referidas licitações foi objeto do processo 360.000.008/2011 deflagrado em 14 de janeiro de 2011.*

**Critérios**

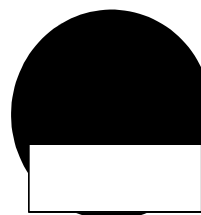
26. Lei 8.666/93: artigos 2º, 3º, artigos 60 e 62; art. 24, inciso IV, art. 26, Parágrafo único, incisos I a III; Lei 4.320/64, artigos 60 e 61; Decisão nº 3.500/99 – TCDF.

**DIGITALIZADO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



### **Causas e Efeitos**

27. Consta-se inobservância da legislação aplicável à matéria, decorrente da morosidade administrativa que não efetivou, tempestivamente, regular processo licitatório, implicando a realização continuada de despesas sem cobertura contratual, em clara ofensa aos *“princípios constitucionais, notadamente a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade, além de macular a finalidade da licitação, deixando de concretizar, em última análise, o interesse público”*<sup>4</sup>.

### **Proposta de Encaminhamento**

28. Chamar em audiência os Senhores: Célio Gomes de Aguiar, chefe da UAG/SEG de 18.02.2009 até 06.04.2010; Sérgio Ricardo Carvalho Portela, chefe da UAG/SEG de 06.04.2010 até 31.12.2010; Valdemar Alves de Miranda, atual chefe da UAG/SEG (Casa Civil); Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009 e atual Gerente de Contratos e Convênios da UAG/SEG (Casa Civil); e Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010, para audiência, devendo no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar justificativas, diante de possível aplicação das sanções estabelecidas nos artigos 57, II, e 60, ambos da LC nº 01/94, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF, quanto aos seguintes pontos: **a)** execução de serviços pela **ADLER**, sem cobertura contratual, no período em exame (operacionalização da

<sup>4</sup> ADMINISTRATIVO. CONTRATO VERBAL. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA JULGADA IMPROCEDENTE. BOA-FÉ AFASTADA PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. APLICAÇÃO DO ART. 60, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE LICITAÇÕES.

(...)

II - Assim sendo, na esteira da jurisprudência desta colenda Corte, ante a única interpretação possível do disposto no artigo 60, parágrafo único, da Lei de Licitações, “é nulo o contrato administrativo verbal” e, ainda que assim não fosse, é nulo “pois vai de encontro às regras e princípios constitucionais, notadamente a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade, além de macular a finalidade da licitação, deixando de concretizar, em última análise, o interesse público”. A propósito, confira-se, dentre outros: REsp 545471/PR, Primeira Turma, DJ de 19.09.2005.

(AgRg no REsp 915.697/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/05/2007, DJ 24/05/2007 p. 338)

rede da SEG), descumprindo legislação aplicável à matéria (Lei 8.666/93, artigos 2º e 3º; artigos 60 e 62; art. 24, inciso IV, art. 26, Parágrafo único, inciso I a III, e art. 62; Lei 4.320/64, artigos 60 e 61); **b)** ausência de ações tempestivas para concluir a contratação dos serviços por procedimento regular, indicando falta de planejamento no que tange à previsão orçamentária necessária à efetivação de licitação e contratação regulares (**Sugestão V, “a” e “b”**).

**ACHADO 02: O objeto da licitação era omissivo quanto à inclusão de obras civis.**

### **Evidências**

29. O edital do Pregão nº 681/2007, juntado ao Processo 41268/2007, era omissivo com relação à necessidade de realização de obras civis, a despeito de enumerar minuciosamente os equipamentos, os materiais e os insumos a fornecer e os serviços a executar nas redes lógica e elétrica. Essa omissão não poderia ter sido percebida quando do exame formal do edital, que embasou com a Decisão nº 7972/2008, autorizadora da continuidade do certame. A inclusão dessas obras civis por aditamento escaparia aos limites da lei, pois estaria desfigurando o objeto e o termo de referência da licitação e, em consequência, o próprio contrato firmado entre as partes. A alteração contratual que desfigure o objeto licitado tem sido rejeitada pelas Cortes de Contas, como segue:

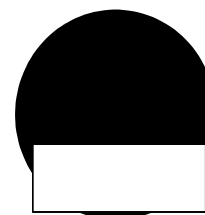
**2179. Contratação Pública – Contrato – Alteração – Alterações contratuais de obra – Acréscimo que deveria ter sido previsto no Planejamento – Impossibilidade – Nova concepção arquitetônica – Desfiguração do objeto – TCE/SP**

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



30. No levantamento das notas fiscais emitidas pela contratada no período de março a dezembro de 2009, verifica-se que o valor total é de R\$ 8.620.166,44, sendo que, desse valor, R\$ 6.266.038,98 referem-se à Tabela 05 - *manutenção adaptativa com fornecimento de material e mão de obra*, o que, de fato, corresponde às obras, materiais e outros serviços necessários à instalação das redes lógica e elétrica (fls. 9/10). No entanto, na proposta de preços apresentada pela contratada, o valor total anual para a Tabela 05 é de R\$ 1.952.706,41. Ou seja, o que foi despendido em dez meses, dentro da Tabela 05, corresponde a 3,21 vezes o que foi estimado para os primeiros meses doze meses e, também, para todo o contrato, vez que esses serviços são realizados para a instalação da rede, ou seja, uma única vez.

31. A Lei 8.666/1993 prevê que as planilhas de previsão dos gastos do edital e do contrato devem corresponder às da execução, não dando espaço a que as previsões editalícias e contratuais diverjam substancialmente do que for medido durante a execução, principalmente quando essas divergências forem grandes como as que se observam no caso presente. Essas divergências implicam a nulidade do contrato, conforme previsto nos arts. 7º, 49, 59 e 66, da Lei nº 8.666/1993. Seguem os dispositivos legais supramencionados:

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

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

.....

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

.....  
 Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.  
 § 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.  
 § 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.  
 § 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

.....  
 Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.  
 Parágrafo único. **A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.**

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

32. Ao aplicar a Lei, o TCU tem decidido pela obrigatoriedade de que o projeto básico especifique com precisão o objeto a licitar<sup>5</sup>, *verbis*:

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

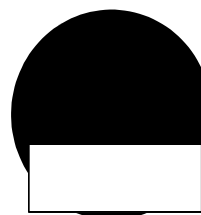
---

<sup>5</sup> Mendes, Renato Geraldo, "Lei de Licitações e Contratos Anotada", Zênite, 7ª Ed. Curitiba, 2009



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



24. *Inadmissível que a própria Administração reconheça como legítima a superestimativa de quantitativos de serviços como forma de margem de segurança para eventuais distorções. Assiste total razão à Secob nesse ponto. **Em hipótese alguma a insuficiência do projeto básico justifica a adoção de ato incompatível com os princípios da legalidade- por absoluta falta de amparo na Lei de Licitações - e da eficiência, ensejador de expedição de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa.*** 25. É certo que não se exige da Administração a perfeita correspondência entre o planejamento dos serviços e sua efetiva execução. Para isso o art. 65, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/1993 estabelece mecanismos que lhe possibilitam compensar eventuais ajustes no contrato por conta da necessidade de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, desde que respeitados os limites determinados no § 1º do referido dispositivo. 26. Mesmo vício em foco foi objeto de determinação à Infraero no Acórdão nº 2.617/2008 - Plenário (subitem 9.1.1). Com o fito de reforçar o entendimento sobre a questão, julgo oportuno seja novamente expedida determinação à estatal, nos mesmos daquele decisor, de modo que: "abstenha-se de superdimensionar quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, consoante falha relatada neste processo, porquanto se trata de ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência. **ensejador de determinação à entidade para que proceda à sua anulação, bem como de aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa**". (TCU, Acórdão nº 331/2009, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 09.03.2009.)

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

A Lei nº 8.666/93 impõe a necessidade do objeto ser estimada com precisão no projeto básico. Com isso, afasta-se a possibilidade de mera indicação de materiais ou serviços sem a previsão de suas quantidades. A exigência atende, de um lado, ao próprio interesse público e, de outro, possibilita que os licitantes

*estimem a dimensão dos encargos que terão de suportar com a execução. Além da indicação das quantidades, o legislador determinou a previsão dos preços unitários, pois na hipótese de acréscimos quantitativos, estes seriam determinados em razão de tais valores*

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

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

33. Todavia, deve-se considerar que, estando o contrato extinto desde 17/02/2010 e a inexistência de benefícios com sua anulação, a sua execução até essa data pode ser convalidada, nos termos da Lei nº 9.784/1999, art. 50, inc. VIII, e art. 55, desde que providenciado o ressarcimento à Administração dos prejuízos apurados, conforme adiante explicitado.

34. Eventual aditamento para ajustar o que foi executado ao contrato firmado entre as partes seria inviável, sob pena de desfigurar o objeto da avença, além de que o aditamento teria de ser prévio à execução do serviço.

### **Critérios**

35. Lei 8.666/1993, art. 7º, §§ 4º e 6º, art. 49, art. 59 e art. 66 e Lei nº 9.784/1999, art. 50, inc. VIII, e art. 55.

### **Causas e Efeitos**

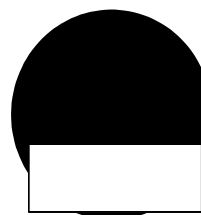
36. Constata-se inobservância da legislação aplicável à matéria, que **implica a responsabilidade pessoal dos agentes e da contratada.**

### **Proposta de Encaminhamento**

38. Chamar em audiência os Senhores Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009; Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010; e Luiz Felipe Ferreira de Souza Viveiros, Gerente de TI da SEG, responsável pela elaboração do termo de referência do Pregão Eletrônico 681/2007, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem justificativas, tendo em conta possível aplicação das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo  
Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



sanções estabelecidas nos artigos 57, II, e 60, ambos da LC nº 01/94, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF, sobre a execução de obras civis e serviços relacionados sem previsão no termo de referência, na proposta vencedora e no Contrato 6/2009-SEG. **(Sugestão VI, “b”)**

**ACHADO 03: Cobrança de manutenção adicionalmente aos valores de locação, sem sequer considerar o período de garantia desses bens.**

39. O item 04 da tabela de fl. 216, intitulado **manutenção preventiva e corretiva a ser agregada**, refere-se à manutenção dos bens locados pela contratada à contratante.

40. A atribuição dos custos de manutenção dos equipamentos locados à locatária é irregular, visto que esse item é, geralmente, da responsabilidade da locadora, que mantém a propriedade dos bens locados.

41. Registre-se que os estudos que fundamentaram a Decisão Normativa nº 01/2011, de 31/03/2011, consideram que o custo da manutenção está incluído no preço do aluguel de equipamentos. Apesar de posterior aos fatos ora em exame, essa decisão consolida precedentes anteriormente firmados por esta Corte de Contas, tais como: Decisão nº 6478/2003, Processo TCDF Nº 769/2001; Decisão nº 2.517/2002, Processo TCDF Nº 774/2002; e Decisão nº 5.531/2006, Processo TCDF Nº 1.878/2003. Decisões que deveriam ter sido observadas quando do Pregão Eletrônico 0681/2007.

42. Ora, ao optar pela locação dos equipamentos de rede, a Administração, certamente, buscou a alternativa propiciadora de maior facilidade, em que não teria o encargo de contratar e administrar a manutenção desses

20

bens. Assim, é paradoxal obter equipamentos novos por meio de locação e, ao mesmo tempo, ter a manutenção como item à parte no mesmo contrato.

43. De se notar que, no contrato, o custo anual estimado da disponibilização dos equipamentos alugados pela Adler (Tabela de fl. 216) é de R\$ 3.668.165,50, enquanto o valor estimado da manutenção desses equipamentos é estimado em R\$ 1.770.981,40, representando este custo 48,28% do valor da disponibilização dos equipamentos. É desproporcional que o custo de manutenção represente quase cinquenta por cento do custo da disponibilização desses bens.

44. Quanto ao que foi cobrado no período de março/2009 a dezembro/ 2009, a disponibilização (Tabela 01) foi de R\$ 1.593.511,91, enquanto o valor cobrado por essa manutenção (Tabela 04) foi de R\$ 511.993,27, o que representa 32,13% do valor da disponibilização, percentual que se manteve muito elevado, embora mais moderado do que aquele calculado com base nos valores contratados.

45. A garantia dos bens e serviços fornecidos pela Adler está especificada no item 2.3 da proposta (fls. 135/136 do Anexo I), da qual consta:

- *Garantia: Para os materiais de instalação elétrica e de aterramento de 05 (cinco) anos, para os elementos passivos da rede (Patch Panel, Cabo UTP e conectores) de 15 (quinze) anos, (carta de solidariedade do fabricante em anexo), dos elementos ativos da rede (Switches, roteadores, etc.) de 01 (um) ano, dos equipamentos elétricos de 01 (um) ano, dos equipamentos elétricos de 1 (um) ano e dos serviços executados de 05 (cinco) anos.*

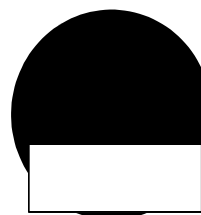
46. Assim, o que foi pago a título de manutenção (Tabela 04), no valor de R\$ 511.993,27, é irregular, visto tratar-se de cobrança de manutenção de equipamentos, insumos e serviços que se encontravam no período de garantia. Tal valor é prejuízo a ser inteiramente ressarcido.

47. Quando da apreciação do edital da licitação (Processo 41.268/07), o pagamento de manutenção no período de garantia não ficou evidenciado, o que só veio a ser observado na execução do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



48. Note-se que não constam dos documentos juntados às notas fiscais (Anexo II) os comprovantes dos serviços de manutenção dos equipamentos locados pela Adler, o que faz presumir que os pagamentos teriam sido efetuados sem comprovação da efetiva prestação dos serviços.

49. Outrossim, faz-se necessária a oitiva do Sr. Luiz Felipe Ferreira de Souza Viveiros, Gerente de TI da SEG, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 681/2007, Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009, Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010.

**Critérios:**

50. Lei nº 8.666/1993, art. 15, inc. I, no que se refere à padronização de garantia, que, nas licitações tem sido pelo prazo mínimo de três anos para equipamentos de informática (garantia estendida), como se vê adiante nas licitações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp. Código Civil, art. 566, inc. I, que atribui ao fornecedor a responsabilidade pela manutenção de bem locado.

**Causas e Efeitos**

51. Constata-se a inobservância da legislação aplicável à matéria, bem como das práticas usuais de mercado, quanto à responsabilidade do locador pelos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos bens locados. Não se manteve, ainda, proporcionalidade entre os valores atribuídos à locação dos equipamentos disponibilizados e à manutenção desses equipamentos, que se mostrou muito onerosa. Houve, ainda, cobrança de manutenção dos bens

disponibilizados pela contratada no período de garantia. Tudo ensejando a responsabilidade da Administração e da contratada.

### **Proposta de Encaminhamento**

52. Chamar em audiência os Senhores Luiz Felipe Ferreira de Souza Viveiros, Gerente de TI da SEG, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 681/2007, Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009, Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010, com fulcro na LC nº 01/1994, art. 17, § 2º, alíneas “a” e “b”, dado o prejuízo apurado de R\$ 511.993,27 com o pagamento de manutenção, no período de garantia, dos bens disponibilizados pela contratada **(Sugestão III)**.

**ACHADO 04: Há divergências entre os gastos estimados no termo de referência e no contrato, relativamente aos verificados na execução, bem como houve atendimento a outros órgãos não previstos na licitação**

### **Evidências**

53. O orçamento da proposta da Adler encontra-se no Anexo I do Processo TCDF 41268/2007 (folhas 1225/1239 do Processo 360.000.615/07), enquanto as estimativas de custos do termo de referência da licitação situam-se às fls. 318/331 do mesmo Anexo I. O quadro comparativo das propostas das três empresas concorrentes está nas fls. 164/206 desse Anexo I.

54. Na tabela de fl. 216 verifica-se grande divergência entre os valores constantes da proposta vencedora e do demonstrativo dos gastos na execução no período de março a dezembro de 2009, infringindo a Lei 8.666/1993, art. 7º, §§ 4º e 6º, c/c art. 66, e, também, o art. 6º, inc. IX, *verbis*:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:*

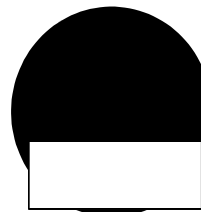
***IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:***

*a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



*b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*

*c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*

*f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;*

55. O termo **projeto básico** da Lei nº 8.666/1993 corresponde ao que a legislação do pregão denomina **termo de referência**, conforme Decreto Federal nº 3.555/2000, art. 21, inc. II.

56. Ora, as características do objeto, definidas no termo de referência, foram completamente alteradas quando da execução do contrato. Isso viola o disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inc. IX. Esse arranjo configura o que a doutrina denomina **contrato guarda-chuva**, também conhecido nos órgãos de controle da Administração, como **jogo de planilhas**. A propósito, o Acórdão 1380/2008 – Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, DOU de 18/07/2008:

**Sumário**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR-060 NO ESTADO DE GOIÁS. JOGO DE PLANILHAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS PELA APROVAÇÃO DE ANTEPROJETO ADOTADO COMO PROJETO BÁSICO. OFENSA AO INCISO IX DO ART. 6º DA LEI Nº 8.666/1993. MULTA**

.....

3. A Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) detectou a ocorrência de procedimento conhecido como "**jogo de planilha**", questão recorrente nesta Corte de Contas, especialmente quando se trata de obras públicas rodoviárias. **Como é de conhecimento de todos os meus Pares, essa prática que ocorre em contratos sob regime de empreitada por preço unitário é decorrência de projetos básicos com distorções nos quantitativos e nos preços individuais.**

4. Quanto ao mérito, entendo assistir razão ao Ministério Público, que sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação ao pagamento de multa pelos servidores que aprovaram o projeto de engenharia ilegal. A seguir, farei observações que demonstram minhas razões para acolher o parecer da Procuradoria.

5. O "**jogo de planilha**" ocorre em dois momentos distintos. No primeiro, verifica-se a adoção de projeto básico deficiente, que dará origem ao dano ao erário. Em uma segunda etapa, há a consumação do prejuízo, com as revisões no contrato para acréscimo de quantitativos de itens com preços acima dos praticados no mercado ou para a redução ou exclusão de itens que foram contratados com valores inferiores aos habitualmente negociados.

57. O chamado jogo de planilhas é artimanha que surge em licitações, distorcendo os preços unitários, de forma que certos itens sejam superavaliados e outros, subavaliados, resultando que, nos custos da execução, os itens superavaliados sejam preponderantes, gerando perdas para o contratante e ganhos indevidos ao contratado. A matéria chegou ao conhecimento do TCDF que a reprimiu ao proferir a Decisão nº 3677/2011, Sessão Ordinária nº 4446 de 04/08/2011, DODF de 22/08/2011, *verbis*:

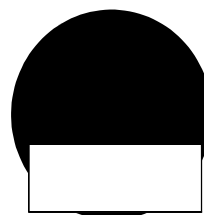
V) alerte o DFTrans para que, nos procedimentos licitatórios, observe os preços unitários, mesmo para aquelas licitações sob o regime de preço global, **de forma a evitar o conhecido "jogo de planilhas"**, como visto nestes autos;

58. Conforme resumo do Edital do Pregão nº 681/2007, publicado no DODF nº 234, de 10/12/2007, pág. 21, os serviços a serem contratados destinavam-se atender as necessidades da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal. Na proposta da empresa vencedora da licitação consta a seguinte relação de órgãos (fl. 15 do Anexo I) onde serão prestados os serviços objeto do Contrato nº 06/2009:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



- Corregedoria-Geral do Distrito Federal
- Consultoria Jurídica
- Assessoria Especial do Governador
- Cerimonial
- Coordenadoria das Cidades
- Subsecretaria do Entorno
- Subsecretaria de Fiscalização
- Subsecretaria de Assuntos Parlamentares
- Subsecretaria de Assuntos Institucionais
- Subsecretaria do Diário Oficial e Coordenação Técnica
- Administrações Regionais
- Centro Administrativo do DF em Taguatinga
- UAG/SEG

59. Na fl. 14 do mesmo Anexo I, no subtítulo 1.2.2, a proposta informa que os locais relacionados acima poderão ser ampliados, de acordo com o interesse da SEG-DF.

60. Observa-se, assim, que o contrato foi utilizado para atender outros órgãos do GDF além da própria SEG (fls. 14/15), sem que estivessem nominados no edital: Casa Militar do DF, Centro Administrativo de Taguatinga (Buritinga), Corregedoria, Residência Oficial de Águas Claras (fls. 36/45) e Casa Lar, esta órgão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST (fl. 26).

61. Constatações que comprovam a utilização do contrato como **guarda-chuva** para utilização em locais e órgãos não especificados inicialmente. É inviável a apresentação de uma proposta, com orçamento e relação de

materiais, sem conhecimento do local em que o serviço ou a obra serão executados. A propósito, o seguinte excerto de jurisprudência do TCU:

Todavia, ainda conforme o relator, **“os contratos objeto das concorrências realizadas pelo município apresentam escopo de obras bastante amplo, geograficamente distribuídas por diferentes bairros, com possibilidade, inclusive, de acréscimo de novos, não previstos originariamente nos instrumentos, de forma que se apresenta confrontante com as disposições dos arts. 3º, 6º, inciso IX, e 7º, caput, e §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93”**. Desse modo, concluiu o relator que o parcelamento do objeto era possível e poderia aumentar a competitividade da licitação, em razão da redução das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, proporcionais à parcela da obra que deveria ser executada. Em consequência, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir alerta à Prefeitura de Aparecida de Goiânia para que, em futuras licitações, seja feita a divisão do objeto licitado em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. **Acórdão n.º 1644/2010-Plenário, TC-009.804/2009-8, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 14.07.2010.**

### **Crerios**

62. Lei 8.666, art. 6º, inc. IX; art. 7º, §§ 4º e 6º; e art. 66; e Decreto Federal nº 3.555/2000, art. 21, inc. II.

### **Causas e Efeitos**

63. Constata-se inobservância da legislação aplicável à matéria, ensejando a responsabilidade dos gestores responsáveis pela licitação, pela execução do contrato, bem como da contratada. A prática deve ser evitada e reprimida.

### **Proposta de Encaminhamento**

64. Chamar em audiência os Senhores Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009, Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem justificativas sobre as divergências entre os gastos estimados no termo de referência e no contrato, relativamente aos verificados na execução, bem sobre o atendimento a outros órgãos não previstos especificamente na licitação (**Sugestão VI, “a”**).

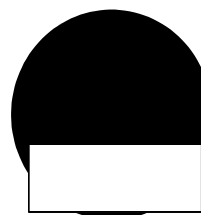
### **Questão 2: O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?**

**ACHADO 05: Sobrepreços nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da Secretaria de Estado de Governo**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



### **Evidências**

65. Para efeito de comparação de preços, utilizou-se o Pregão de Registro de Preços nº 57/2009, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do qual se juntam três páginas do edital e o resultado do pregão (fls. 18/21). O objeto do pregão do MAPA está assim caracterizado:

*O presente Pregão Eletrônico tem como objeto a implantação do Sistema de Registro de Preços e sua posterior implementação para contratação de empresas para fornecimento de equipamentos e instalação, visando à reestruturação da rede local do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) nas suas Superintendências nos Estados, de modo a adequar as redes às novas tecnologias, com base em levantamentos e projetos elaborados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, durante o período de 12 meses, a partir da data de assinatura da ata de Sistema de Registro de Preço, conforme especificações e estimativas de consumo, condições e exigências para fornecimentos constantes nos Anexos deste Termo de Referência.*

66. Foi utilizada, ainda, a Ata de Registro de Preços nº 02/2009<sup>6</sup> da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp para aquisição e serviços de instalação e de treinamento de equipamentos de rede, mais adiante analisada.

67. No edital do MAPA foi exigida garantia de 3 (três) anos para os equipamentos e de 25 (vinte e cinco) anos para os componentes do cabeamento (itens 9.10.2 e 9.10.3, à fl. 20). Deve-se considerar que a rede do MAPA estende-se por 26 estados e Distrito Federal, em várias dessas unidades federadas com mais de uma localidade integrada à rede, o que implica gastos do contratado com o transporte de equipamentos, materiais e ferramentas, bem como viagens dos técnicos para instalá-los e prestar manutenção durante o período de garantia. Situação essa que resulta em custos adicionais para o contratado e, em

<sup>6</sup> [http://www.rp.unesp.br/rp\\_equipamentos.php](http://www.rp.unesp.br/rp_equipamentos.php)

28

decorrência, aumento de preços para o contratante. Isso contrastando com a licitação da SEG, cujos locais de instalação são todos no Distrito Federal, sem os custos de transporte, viagens de longa distância e hospedagem, envolvidos no certame do MAPA.

68. Como visto, o certame do MAPA exigiu garantia de três anos para os lotes 1, 2 e 3, e de 25 anos para lote 4, com o **custo total de R\$ 11.116.570,41**. Se considerarmos o número de portas, a rede do MAPA tem 860, enquanto a da SEG tem 261. Ou seja, **a rede do MAPA é 3,29 vezes maior**, nesse aspecto, do que a da SEG. Isso sem contar a já comentada dispersão geográfica muito maior da rede do MAPA, encarecedora com relação à da SEG.

69. Assim, para comparar os dois preços, computaram-se os custos do contrato da SEG projetados para três anos, que é o período de garantia para os equipamentos componentes da rede do MAPA. Para esse efeito, devem ser excluídas a parte relativa a obras civis, da Tabela 05, e os valores da Tabela 03, relativos à manutenção da rede existente na SEG, item este inexistente na rede do MAPA.

70. Observadas essas premissas, a SEG incorreria nos seguintes custos no período de três anos, de acordo com os valores da proposta da Adler, vencedora do certame, a quem o objeto foi adjudicado e contratado:

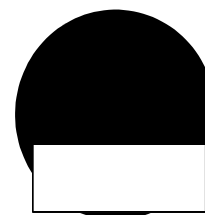
<b>Tabela</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>
01	disponibilização de equipamentos (3 anos)	13.205.359,80
02	instalação e configuração de equipamentos (único)	202.205,41
04	manutenção preventiva e corretiva a agregar (3 anos)	6.375.533,04
05	serviços de manutenção adaptativa (único)	1.952.706,41
05	obras civis (subtrai)	(458.411,49)
<b>Custo total para a SEG em 3 (três) anos</b>		<b>21.277.393,17</b>

71. Como já visto à fl. 220, os serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da SEG são agrupados em seis categorias, denominadas tabelas de 01 a 06, utilizadas para efeito de faturamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



72. Considerando o prazo de três anos, a proposta da **Adler** para a SEG implica gastos de **R\$ 21.277.393,17**, enquanto a do **MAPA**, no mesmo período, tem o custo de **R\$ 11.116.570,41**. Ademais, findos os três anos iniciais, a SEG continuará pagando aluguel dos equipamentos, ao custo anual de **R\$ 4.401.798,60**. Custo que inexistente, no caso do MAPA.

73. Assim, no período de três anos, a rede da SEG é **R\$ 21.277.393,17 ÷ R\$ 11.116.570,41 = 1,91** vezes mais cara do que a do MAPA. Ademais, a rede do MAPA, considerando o número de portas, é **3,29** vezes maior do que a da SEG. Combinando os fatores preço e dimensão da rede, infere-se que rede da SEG é **3,29 × 1,91 = 6,28** vezes mais cara do que a rede do MAPA. Ou **528 % mais cara** do que a rede do MAPA.

74. Em outra licitação, a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp, efetivou a Ata de Registro de Preços nº 02/2009<sup>7</sup> para aquisição e serviços de instalação e de treinamento de equipamentos de rede. Os equipamentos são todos da marca 3Com, fornecidos pela vencedora do certame, Ziva Tecnologia e Soluções Ltda, empresa que também é responsável pela instalação, pelo treinamento dos servidores envolvidos na operação da rede e pela garantia dos equipamentos, com três anos de duração. São as mesmas condições do contrato relativo à rede do MAPA. A rede da Unesp dispõe de 1.200 portas e seus componentes e serviços podem ser assim discriminados:

Item	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço total (R\$)
Serv. Instal. e config.	1000 homens	334,75	334.750,00

<sup>7</sup> [http://www.rp.unesp.br/rp\\_equipamentos.php](http://www.rp.unesp.br/rp_equipamentos.php)

	x horas		
Treinamento	10 turmas	14,832,57	148.325,70
Switch tipo 1	20 peças	12.508,36	250.167,20
Switch tipo II	10 peças	9.806,07	98.060,70
Switch tipo III	10 peças	15.025,89	150.258,90
Switch tipo IV	10 peças	57.153,25	571.532,50
Switch tipo V	1.000 peças	4.652,66	4.652.660,00
Módulo tipo I	10 peças	8.689,96	86.899,60
Módulo tipo II	10 peças	7.436,73	74.367,30
Módulo tipo III	05 peças	11.348,60	56.743,00
Mini-GBIC 1000BaseLX	500 peças	679,09	339.545,00
Mini-GBIC 10GBase-SR	60 peças	3.969,80	238.188,00
Mini-GBIC 1000BaseSX	1.000 peças	235,70	235.700,00
Sist. Controle Admissão	35 peças	69.597,21	2.435.902,35
Software gerenciamento	02 peças	5.397,15	10.794,30
Sist.prevenção intrusão de alto desempenho	02 peças	322.189,85	644.379,70
Sist.prevenção intrusão de médio porte	35 peças	54.462,22	1.906.177,70
Sist.de gerenciamento de prevenção de intrusão	02 peças	32.774,02	65.548,04
<b>Total</b>			<b>12.299.999,99</b>

75. Como já se verificou, a rede do MAPA, com 860 portas e dispersa por todo o território nacional, custou **R\$ 11.116.570,41**, enquanto a rede da Unesp, com 1.200 portas e espalhada em várias cidades do Estado de São Paulo, custou **R\$ 12.299.999,99**.

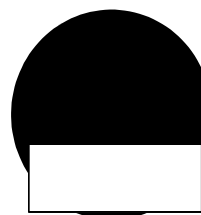
76. Tendo a rede da Unesp 1.200 portas e a da SEG, 261 portas, verifica-se que a rede da Unesp é  $1.200/261 = 4,60$  vezes maior do que a rede da SEG. O custo da rede da SEG em três anos é de R\$ 21.277.393,17, enquanto o da rede da Unesp é de R\$ 12.299.999,99, ou seja: a rede da SEG custou 1,73 vezes o custo da rede da Unesp. Fica, portanto, a rede da SEG  $4,60 \times 1,73 = 7,96$  vezes mais cara do que a da Unesp. Ou seja, a rede da SEG é 696 % mais cara do que a rede da Unesp.

77. Sendo a rede da SEG 6,28 vezes mais cara do que a rede do MAPA e 7,96 vezes mais cara do que a da Unesp, adota-se, por cautela, a relação com a rede do MAPA, que irá originar um valor de prejuízo mais conservador.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



78. Observe-se, ainda, que a rede da Unesp distribui-se em várias cidades do Estado de São Paulo, o que implica gastos do contratado com o transporte de equipamentos, materiais e ferramentas, bem como viagens dos técnicos para instalá-los e prestar manutenção durante o período de garantia. Situação essa que resulta em custos adicionais para o contratado e, em decorrência, aumento de preços para o contratante. Isso contrastando com a licitação da SEG, cujos locais de instalação são todos no Distrito Federal, sem os custos de transporte, viagens de longa distância e hospedagem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

66. Num primeira situação, considerou-se que o pagamento dos equipamentos e da instalação seria à vista, bem como a atualização dos valores pagos à título de manutenção da solução sofreria um desconto à taxa de 0,8% a.m. (taxa do CDI).

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

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

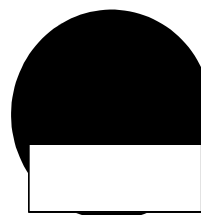
69. O resultado das projeções indicou um VPL de compra de R\$ 26.588.322,18 e um VPL de locação de R\$ 27.874,822,71, apontando que haveria uma vantagem numérica a favor da aquisição.

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

80. Com base nos preços de aquisição referenciados na tabela supra foram considerados razoáveis os valores do aluguel dos equipamentos. Todavia, essa análise comparativa locação × compra é inadequada diante do que se



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo  
Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



constatou após o resultado da licitação e das comparações feitas com as aquisições do MAPA e da Unesp, nela verificando-se as seguintes limitações e incorreções:

- tomou por base um único preço, qual seja o de venda encontrado no *site* da empresa Cinco TI;
- não considerou os custos relativos a instalação e manutenção, sendo estes dois últimos cobrados da SEG, à parte do valor do aluguel, e incluídos nos preços das aquisições do MAPA e da Unesp;
- desconsiderou a garantia, período no qual a manutenção não é cobrada, que neste caso, é de um ano e nos casos do MAPA e da Unesp é de três anos; e
- não detectou a cobrança de manutenção pela Adler à SEG no período de garantia.

81. A comparação de preços entre as redes da SEG e a do MAPA, levou em conta os preços das propostas vencedoras em ambas as licitações. Passemos, agora, a verificar os preços da execução do contrato da SEG com os preços do contrato do MAPA. Cabe, no entanto, registrar que não se dispõe de informações sobre a execução do contrato do MAPA, enquanto no contrato da SEG é preciso ter em conta as distorções, já notadas, entre o que foi executado e o que foi contratado.

82. No período de março a dezembro de 2009 foram pagos, pelas tabelas 01, 02 e 04, o valor de R\$ 2.181.786,91, em relação ao qual há sobrepreço estimado de 528 %. Assim, se praticados preços equivalentes à da rede do MAPA, o valor cobrado pelas tabelas 01, 02 e 04 deveria ser R\$

34

2.181.786,91 / 6,28 = R\$ 347.418,30. Configura-se, assim, **prejuízo de R\$ 2.181.786,91 - R\$ 347.418,30 = R\$ 1.834.368,61.**

83. No Achado 03, verificou-se prejuízo pela cobrança de manutenção de equipamentos e serviços no período de garantia de **R\$ 511.993,27**, valor compreendido no prejuízo acima, de **R\$ 1.834.368,61.**

84. No que já foi acima observado, das notas fiscais emitidas pela contratada no período de março a dezembro de 2009, verifica-se que o valor total é de R\$ 8.620.166,44, sendo que, desse valor, R\$ 6.266.038,98 referem-se à Tabela 05 - *manutenção adaptativa com fornecimento de material e mão de obra*, o que, de fato, corresponde às obras, materiais e outros serviços necessários à instalação (fls. 216). No entanto, na proposta de preços apresentada pela contratada, o valor total anual para a Tabela 05 é de R\$ 1.952.706,41. Ou seja, o que foi despendido em dez meses, dentro da Tabela 05, corresponde a 3,21 vezes o que foi estimado para ser pago no primeiro ano.

85. Também foi anotado que, na Tabela 05, houve predomínio de obras civis. Diante disso, solicitou-se ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (NFO) que avaliasse os preços do Contrato 06/2009 relacionados com serviços de engenharia civil (fls. 150/188).

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

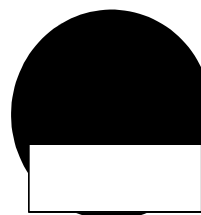
*Ressalta-se que a análise dos preços revelou vários preços unitários superiores às referências e alguns abaixo dos pesquisados. Considerando os menores preços entre os da Adler e os pesquisados, obteve-se uma soma total de R\$ 309.479,51, que representa um valor 32,49% inferior ao faturado em favor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

87. Como, na amostra considerada, os valores cobrados pela Adler somam R\$ 458.411,49 (fl. 150), o sobrepreço em relação aos preços de mercado (sistemas SINAPI e VOLARE) é de R\$ 458.411,49 – R\$ 309.479,51 = **R\$ 148.931,98**. Em percentagem, **o sobrepreço da amostra é de (R\$ 148.931,98 / R\$ 309.479,51) × 100 = 48,12 %.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



88. Como na tabela 05 foi pago, no período de março a dezembro de 2009, o valor de R\$ 6.266.038,98, com sobrepreço de 48,12%, resulta o **prejuízo de R\$ 3.015,217,95**. Assim, o prejuízo total é de **R\$ 1.834.368,61 + R\$ 3.015.217,95 = R\$ 4.849.586,56**.

89. Pedido de redução de preços de alguns itens, formulado pelo Chefe da UAG da SEG, reforça essas constatações. A contratada aceitou o pleito da jurisdicionada (fls. 189/191 do Anexo I), reduzindo os preços de locação dos itens reclamados. Mesmo assim, não logrou atingir preços de locação compatíveis com aqueles estimados a partir dos valores das aquisições do MAPA.

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

**Critérios**

91. Lei nº 8.666/93, art. 15, inc. V e Lei nº 8.429/1992, art. 10, inc. V.

**Causas e Efeitos**

92. Inobservância da legislação aplicável à matéria, bem como o pagamento dos serviços em valores manifestamente superiores aos praticados no mercado, acarretando ato antieconômico com prejuízos para a Administração e incidência em ato de improbidade administrativa.

**Proposta de Encaminhamento**

93. Com base neste achado chamar em audiência: a) os Senhores Luiz Felipe Ferreira de Souza Viveiros, Gerente de TI da SEG, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 681/2007, Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009, Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010,

consoante as disposições do art. 17, inc. III, alíneas “c” e “d”, c/c art. 17, §2º, alínea “b”, da Lei Orgânica do TCDF, responsáveis pela licitação e pela execução do Contrato nº 06/2009, para que se manifestem a respeito do sobrepreço apurado de R\$ 4.849.586,56 (**Sugestão VII**).

#### **ACHADO 06: Os serviços não foram concluídos**

##### **Evidências**

94. As redes lógica e elétrica, objeto do contrato nº 06/2009, estão em operação. Contudo, a arrumação final dos bastidores e dos cabos lógicos e elétricos ficaram inconclusas, encontrando-se emaranhados e descobertos, mais expostos a acidentes e dificultando a manutenção das redes (fls. 203/204).

95. O prejuízo decorrente é de difícil mensuração e afigura-se menor diante dos sobrepreços praticados na locação dos equipamentos e dos desvios ocorridos na execução das obras civis. As falhas no acabamento são decorrentes da pressa e da pressão para instalar outros pontos e localidades. Ademais, como os pagamentos foram suspensos a partir de janeiro de 2010, a contratada passou a dar atenção apenas à manutenção dos equipamentos e redes já implantadas.

96. Os pagamentos efetuados indicam que os recebimentos foram definitivos, apesar da falta de acabamento adequado. Ademais, o aceite dos serviços, a liquidação da despesa e o pagamento estão em desacordo com o que dispõe a Lei nº 4.320/1964, arts. 62 e 63, constando as seguintes informações do documento do TCU “*Licitações – Cláusulas Necessárias*”<sup>8</sup>, *verbis*:

##### **Recebimento do Objeto**

*Após executado o contrato, o seu objeto será recebido: no caso de obras e serviços:*

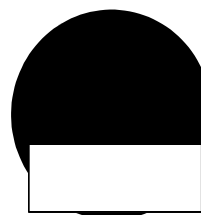
- provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes, em até quinze dias da comunicação escrita do contratado de término da execução;*
- definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, após o término do prazo de observação, ou vistoria **que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais**;*
- O prazo de observação não poderá ser superior a noventa dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no ato convocatório/contrato.*

<sup>8</sup> [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes\\_contratos/276-329%20Cl%C3%A1usulas%20Necess%C3%A1rias.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/276-329%20Cl%C3%A1usulas%20Necess%C3%A1rias.pdf)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



- *Pode ser dispensado o recebimento provisório de obras e serviços de valor até R\$ 80.000,00, desde que não estejam incluídos aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos a verificação de funcionamento e produtividade.*
- *O recebimento definitivo do objeto será feito mediante termo circunstanciado assinado pelas partes.*

#### **Liquidação da Despesa**

*A liquidação da despesa de obras executadas, serviços prestados ou fornecimentos feitos, por terá por base:*

- *o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*
- *a nota de empenho;*
- *o documento fiscal pertinente – fatura ou nota fiscal;*
- *o termo circunstanciado do recebimento definitivo, no caso de obra ou serviço de valor superior a 80.000,00 (oitenta mil reais) e equipamento de grande vulto, ou o recibo, nos demais casos.*

#### **Critérios**

97. Lei 8.666, art. 73, inc. II, item *b*, c/c art. 76; e Lei 4.320, arts. 62 e 63.

#### **Causas e Efeitos**

98. Constata-se inobservância da legislação aplicável à matéria, ensejando a responsabilidade dos responsáveis pela execução do contrato.

#### **Proposta de Encaminhamento**

99. Chamar em Audiência os Senhores Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009 e atual Gerente de Contratos e Convênios da UAG/SEG (Casa Civil), Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010 **(VI, “c”)**.

**ACHADO 07: As ARTs não compreenderam todos os ramos da engenharia envolvidos no serviço.**

### Evidências

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

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

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

*A ART rastreia o profissional responsável pelo projeto básico, pelo orçamento, pela fiscalização, pela execução, e sendo qualquer uma destas responsabilidades inadequadas responsabiliza o profissional para a sociedade através da justiça comum ou do sistema CONFEA/CREAs.<sup>9</sup>*

### Critérios

102. Normas do CONFEA, especialmente a Resolução nº 1.025, de 30 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica e o Acervo Técnico Profissional e dá outras providências, da qual se transcrevem os dispositivos abaixo:

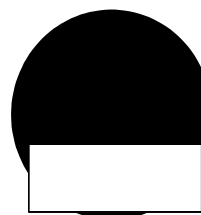
*Art. 1º Fixar os procedimentos necessários ao registro, baixa, cancelamento e anulação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, ao registro do atestado emitido por pessoa física e jurídica contratante e à emissão da Certidão de Acervo Técnico – CAT, bem como aprovar os modelos de ART e de CAT,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

<sup>9</sup> [http://www.abenc-ba.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=252:art-e-a-fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87](http://www.abenc-ba.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=252:art-e-a-fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



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

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.  
Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

.....  
Art. 9º Quanto à tipificação, a ART pode ser classificada em:  
I – ART de obra ou serviço, relativa à execução de obras ou prestação de serviços inerentes às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea;  
II – ART de obra ou serviço de rotina, denominada ART múltipla, que especifica vários contratos referentes à execução de obras ou à prestação de serviços em determinado período; e  
III – ART de cargo ou função, relativa ao vínculo com pessoa jurídica para desempenho de cargo ou função técnica.

### **Causas e Efeitos**

103. Constata-se inobservância da legislação aplicável à matéria, ensejando a responsabilização da contratada, com riscos para a Administração, devido à possibilidade de interrupção ou suspensão dos trabalhos. Isso conforme a Resolução do Confea nº 1.025/2009, *verbis*:

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

**Proposta de Encaminhamento**

104. Determinar à Secretaria de Estado de Governo que exija das empresas contratadas para obras ou serviços de engenharia a apresentação de tantas ARTs quantas forem as diferentes atividades técnicas envolvidas, bem como observe o seu correto preenchimento, determinando sua correção sempre que verificada impropriedade no seu contexto (**Sugestões: IV, “b” e VI “d”**).

**ACHADO 08: Os servidores responsáveis pela fiscalização dos serviços e execução do contrato não comprovaram a necessária habilitação técnica e legal.**

**Evidências**

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

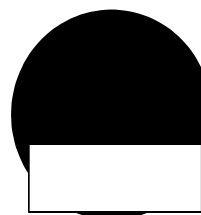
106. Para os demais servidores que atestaram a execução dos serviços do Contrato nº 06/2009 (fls. 90/92), não foram localizados os respectivos registros nos órgãos de fiscalização do exercício profissional de engenheiro ou arquiteto, o que pode caracterizar a contravenção penal de exercício ilegal de profissão, prevista no art. 6º da Lei nº 5.194/1966, c/c art. 47 do Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei de Contravenções Penais). Isso cumulado com a eventual responsabilidade civil da Administração por designar servidores para atividades técnicas sem a devida habilitação e registro no órgão competente para a fiscalização do exercício profissional.

107. A dificuldade e até mesmo a impossibilidade de designar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



servidores com habilitação técnica e legal para a execução, fiscalização e supervisão do contrato já pode ser constatada com a desistência dos servidores inicialmente designados para a execução do contrato pela ordem de serviço publicada no DODF nº 42, de 03/03/2009, pág. 42 (fl. 184 do Anexo I). Como os servidores rejeitaram a designação, foram substituídos, conforme Portaria nº 17, art. 1º, publicada no DODF nº 68, de 25/11/2009, pág. 50 (fl. 192 do Anexo I), sendo o novo titular o Sr. Ruy Carlo Andrade, matr. 160.764-2, em substituição ao Sr. Anderson Luiz Senna Costa, Assessor, Matr. 174417-8 e o substituto o Sr. José Roberto da Silva Ribeiro, matr. Nº 169.092-2, em lugar do Sr. Fabiano Gomes Barreto, Assessor, Matr. 88545-2. A mesma portaria, no art. 2º, designou supervisores do mesmo contrato nos diversos locais da prestação dos serviços.

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

*Tempo integral para o executor do contrato;*

*Ter um carro para a vistoriar as obras;*

*Ter equipamento adequado para vistorias e medições;*

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

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

109. Matéria disponível na internet (fls. 200/202) sob o título: “Primeiro Escalão usa Funcionário de Confiança como Escudo para Corrupção”<sup>10</sup> registra:

*“.....A figura do gestor de contrato, o servidor público designado para verificar se a empresa executa o trabalho ou o fornecedor entregou a mercadoria exatamente como previsto, virou profissão de risco no Distrito Federal. Em*

<sup>10</sup> <http://www.blogdodonnysilva.com.br/?p=14828>

*meio a tantas irregularidades constatadas por órgãos de controle – como Ministério Público, Polícia Federal, Tribunal de Contas e Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) -, fica evidente que a estratégia de utilizar esses funcionários de confiança de segundo e terceiros escalões como escudos do primeiro time de governo ou até mesmo do chefe do Executivo.”*

110. O Decreto nº 32.753, de 4 de fevereiro de 2011, passou a exigir dos executores de contratos qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado, conforme consta do seu art. 1º, *verbis*:

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

*“Art. 41.*

*[...]*

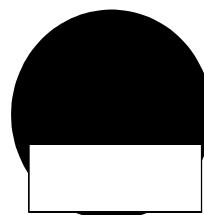
*§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que **possuam qualificação técnica condizente com a complexidade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

111. A propósito, a seguinte decisão do TCU: “O fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições” (Acórdão n.º 839/2011-Plenário, TC-003.118/2001-2, rel. Min. Raimundo Carreiro, 06.04.2011). Entendimento que não elide a responsabilidade daqueles que designaram executores e fiscais de contratos desprovidos da habilitação técnica e legal compatível com o objeto contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



### **Critérios:**

112. Lei nº 8.666/1993, art. 67, Lei nº 5.194/1966, arts. 6º e 14, Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, art. 47 (Lei das Contravenções Penais). Não se invoca o Decreto nº 32.753/2011, pois é posterior aos fatos. O Decreto nº 32.753/2011 dispõe que o executor de contrato, relativo a obras e serviços que exijam habilitação em profissão regulamentada, o que abrange aquelas fiscalizadas pelo sistema CONFEA/CREA, conforme as disposições da Lei 5.194/1966.

### **Causas e Efeitos**

113. Constata-se a inobservância da legislação aplicável à matéria, ensejando a responsabilidade civil da Administração e dos servidores envolvidos em fiscalização de obras e serviços de engenharia, com a possibilidade de incidir na contravenção de exercício ilegal de profissão.

### **Proposta de Encaminhamento**

114. Determinar à Secretaria de Estado de Governo que indique para fiscalizar obras e serviços de engenharia, bem como para executores desses contratos somente servidores que atendam ao que dispõe o art. 41, § 3º, do Decreto 32.598, de 15 de dezembro de 2010, alterado pelo Decreto nº 32.753/2011, bem como façam constar nos documentos emitidos por esses servidores as respectivas habilitações profissionais (v. g. engenheiro civil, engenheiro eletricitista, arquiteto, etc.) e os números de inscrição nos órgãos de fiscalização do exercício profissional. **(Sugestão IV, “a”)**.

## **3. CONCLUSÃO**

115. Esta auditoria decorreu da ação da Corte de Contas, referente ao episódio intitulado Operação *Caixa de Pandora*, e compreendeu, fundamentalmente, nos termos da Decisão nº 8.025/09, a observação *in loco* dos bens entregues e dos serviços prestados pela contratada, bem como análise da documentação dos pagamentos efetuados na execução do Contrato nº 06/2009.

116. Houve prestação de serviços sem cobertura contratual, descumprindo diversos dispositivos da Lei 8.666/93, em especial dos artigos 2º e 3º; inciso IX, do art. 6º e artigos 60 e 62, que vedam a hipótese de contratação verbal. Ademais, por realizar despesa sem prévio empenho, o órgão infringe o disposto na Lei nº 4.320/1964, arts. 60 e 61. O processo licitatório para substituir os equipamentos locados e os serviços prestados pela Adler não foi concluído a tempo, inclusive por falta de previsão orçamentária.

117. Assim, o descuido e o planejamento deficiente causaram a continuidade da prestação dos serviços sem amparo contratual, violando as normas que vedam contrato verbal ou informal com a Administração. Para Maria Silvia Zanella Di Pietro, *“a forma e a formalidade, no direito administrativo, são importantes como meios de controle da Administração Pública, porque se o ato não ficar documentado, se ele não tiver uma forma escrita, se ele não observar determinadas formalidades, fica difícil o controle, tanto pelo Judiciário como pelo Tribunal de Contas ou pela própria Administração Pública. Como é que ela vai controlar aquilo que não seja documentado? E a forma também é importante para proteção dos administrados, dos direitos individuais, na medida em que a forma é que vai permitir o controle.”*<sup>11</sup>

118. O termo de referência foi omissivo quanto à inclusão de obras de engenharia civil, que constituíram a parte mais expressiva dos valores das planilhas discriminatórias das faturas pagas. Além disso, foram atendidas outras secretarias além da Secretaria de Governo, fazendo com que o contrato fosse utilizado como autêntico guarda-chuva, de ampla abrangência quanto aos órgãos atendidos e quanto ao objeto do contrato. Este Tribunal não poderia ter detectado essas falhas quando apreciou o edital e autorizou o prosseguimento do pregão, que surgiram somente na execução do contrato.

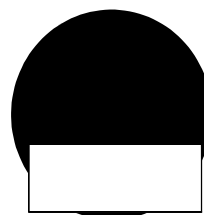
119. A propósito da fidelidade da execução da avença com o termo de referência, assim se manifesta Santana: *“O Termo de Referência viabiliza até*

---

11 [http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03\\_10\\_03/4Maria\\_Silvia3.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia3.htm)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo  
Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



*mesmo a execução do ajuste porque a demanda motriz deste está enraizada naquele, do qual não pode se distanciar<sup>12</sup>”.*

120. Cabe aqui notar que a possibilidade de cobrar manutenção no período de garantia (Achado 03), que configurou prejuízo de R\$ 511.993,27, deveria ter sido prevista no termo de referência, o que implica responsabilização do responsável pela sua elaboração.

121. Em relação aos preços, verificou-se o pagamento dos serviços de manutenção adaptativa da rede em valores superiores aos praticados no mercado, e a locação mensal dos equipamentos mostrou-se grandemente desvantajosa em relação à aquisição dos mesmos produtos, como demonstrado às fls. 226/231 (Achado 05). Identifica-se, assim, prejuízo estimado em **R\$ 4.849.586,56**, que poderá ensejar a instauração de tomada de contas especial. Outrossim, pode ser configurada prática de ato antieconômico, sujeitando os responsáveis à imputação de ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao Erário, como dispõe a Lei nº 8.429/1992, art. 10, inc. V, que pode ensejar as medidas previstas no art. 185 do RI/TCDF.

122. A locação de bens de informática está em desacordo com a prática de compra, verificada em outras unidades da Federação. A propósito, o TCDF prolatou a Decisão Normativa nº 01/2011, publicada no DODF de 07/04/2011, cujas diretrizes devem ser observadas para se avaliar a vantajosidade da locação em relação à aquisição de bens. Sugere-se, assim, que somente se opte por locação de bens se, nos termos desse normativo, mostrar-se vantajosa em relação à aquisição.

---

12 Santana, Jair Eduardo:  
[http://www.jairsantana.com.br/admin/arquivos/Termo\\_de\\_Referencia\\_2ed.pdf](http://www.jairsantana.com.br/admin/arquivos/Termo_de_Referencia_2ed.pdf)

46

123. Os serviços não foram concluídos, como se vê nas fotos de fls. 203/204, expondo fios e cabos em desarranjo, criando riscos de acidentes e dificultando a manutenção das redes e dos equipamentos. Isso configura grave irregularidade, com responsabilidade para a contratada e para os servidores responsáveis, sujeitos às sanções de multas e responsabilidade solidária pelos prejuízos decorrentes. A propósito, a ementa a seguir do Acórdão/TCU nº 1.708/2009, 2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge, Dou de 09/04/2009, *verbis*:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA EXECUTADOS EM QUANTITATIVOS INFERIORES E COM ESPECIFICAÇÕES DIVERSAS ÀS CONTRATADAS. PAGAMENTOS INDEVIDOS. LIQUIDAÇÃO DA DESPESA DESCONFORME POR COLABORADOR EVENTUAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA

*Os pagamentos realizados em decorrência de obras e/ou serviços executados em quantitativos inferiores e com especificações diversas às encontradas implica na condenação em débito da empresa contratada solidariamente com o responsável pela liquidação da despesa em desconformidade com as especificações contratadas.*

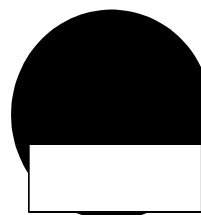
124. As Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs (fls. 193/198) não abrangem todos os ramos da engenharia envolvidos nos serviços de instalação das redes lógica e elétrica do Contrato nº 06/2009, vez que em todas as cópias desses documentos fornecidas pela jurisdicionada, consta a classificação da atividade técnica A0800, que não corresponde aos códigos do CREA/DF. Isso torna a contratada e a contratante passíveis de incorrer em infração à responsabilidade prevista no art. 6º da Resolução do Confea nº 1025/2005, além de obscurecer a rastreabilidade da obra ou serviço em caso de dano ou sinistro posterior. Sugere-se que a jurisdicionada confira com rigor as ARTs das obras e serviços que contratar, exigindo uma ART para cada especialidade técnica envolvida.

125. Os servidores responsáveis pela fiscalização dos serviços e execução do contrato não comprovaram a necessária habilitação técnica e legal, consistente de inscrição no CREA. Observa-se, ainda, que um deles tem inscrição no CREA do Amazonas, requerendo a obtenção de visto no CREA/DF ou transferência do registro para o Distrito Federal. Isso consubstancia violação da Lei nº 8.666/1993, art. 67, Lei nº 5.194/1966, arts. 6º e 14, Decreto-Lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941, art. 47 (Lei das Contravenções Penais). Ora, o art. 67 da Lei nº 8.666/1993 prevê: "A execução do contrato deverá ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



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". Ora, a fiscalização de um contrato que tem por objeto a execução de obra, nos termos dos arts. 6º e 14 da Lei nº 5.194/1966, só pode ser feita por profissional habilitado, com registro no CREA, engenheiro ou arquiteto.

126. De se notar que o §3º do art. 41 do Dec/DF nº 32.598, de 15/12/2010, com a alteração do Dec 32.753/2011, passou a exigir que a fiscalização e o acompanhamento do contrato recaiam sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que **possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado**. Isso implica que, a partir do Decreto do DF 32.753/2011, os agentes com essas funções tenham habilitação técnica e registro nos órgãos de fiscalização do exercício profissional, compatíveis com a complexidade do objeto do contrato.

#### 4. SUGESTÕES

127. Diante do exposto, sugere-se ao Tribunal que:

- I. Conheça da auditoria realizada na Secretaria de Estado de Governo - SEG, com trabalhos registrados no Relatório de Auditoria nº 7.0005.11;
- II. Promova a audiência dos servidores a seguir indicados, para que se manifestem sobre o prejuízo apurado de **R\$ 4.849.586,56 (Achados 03 e 05)**, que poderá resultar na conversão dos autos em tomada de contas especial, com fulcro no art. 46 da Lei Complementar n.º 01/1994: Anderson Luiz Senna Costa, Ruy Carlo Andrade e Luiz Felipe Ferreira de Souza Viveiros, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem

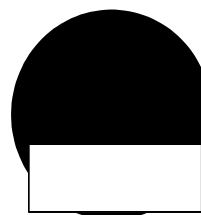
justificativa sobre o prejuízo supra mencionado; (**ACHADO 05**)

- III. Chame em audiência os Senhores Luiz Felipe Ferreira de Souza Viveiros, Gerente de TI da SEG, responsável pela elaboração do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 681/2007, Anderson Luiz Senna Costa, executor do Contrato 6/2009 de 8.4.2009 até 25.11.2009, Ruy Carlo Andrade, executor do Contrato 6/2009 de 25.11.2009 até 17.02.2010, com fulcro na LC nº 01/1994, art. 17, § 2º, alíneas “a” e “b”, para que se manifestem sobre o prejuízo apurado de R\$ 511.993,27 com o pagamento de manutenção, no período de garantia, dos bens disponibilizados pela contratada (**Achado 03**);
- IV. Determine à Secretaria de Estado de Governo - SEG que:
- a) observe, ao designar servidores para execução e fiscalização de contratos, se as respectivas habilitações legais e técnicas estão compatíveis com a obra ou serviço, bem como faça constar nos documentos emitidos por esses servidores as respectivas habilitações profissionais (v.g. engenheiro civil, engenheiro eletricista, arquiteto, etc. ) e os números de inscrição nos órgãos de fiscalização do exercício profissional, conforme dispõe o art. 41, § 3º, *in fine*, do Decreto nº 32.598/2010 (**Achado 08**);
- b) oriente os executores de contrato para que, na fiscalização de obras e serviços técnicos de engenharia e arquitetura, confirmem as ARTs quanto à cobertura de todas as especialidades técnicas envolvidas, bem como observem o seu correto preenchimento, determinando sua correção sempre que verificada impropriedade no seu contexto, observando o que dispõe a Resolução do Confea nº 1.025, de 30 de outubro de 2009 (**Achado 07**);
- V. Convoque em audiência os Senhores Célio Gomes de Aguiar, Sérgio Ricardo Carvalho Portela, Valdemar Alves de Miranda, Anderson Luiz Senna Costa, Ruy Carlo Andrade para que, no prazo de 30 dias, apresentem justificativas, tendo em conta possível aplicação das sanções



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo

Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação



estabelecidas nos artigos 57, II, e 60, ambos da LC nº 01/94, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF, quanto aos seguintes pontos:

- a) execução de serviços pela ADLER sem cobertura contratual no período em exame (operacionalização da rede da SEG), descumprindo legislação aplicável à matéria (Lei 8.666/93, artigos 2º e 3º; artigos 60 e 62; art. 24, inciso IV, art. 26, Parágrafo único, inciso I a III, e art. 62; Lei 4.320/64, artigos 60 e 61); **(Achado 01)**
- b) ausência de ações tempestivas para concluir a contratação dos serviços por procedimento regular, indicando falta de planejamento no que tange à previsão orçamentária necessária à efetivação de licitação e contratação regulares, em desacordo com a Lei 8.666/1993, art. 7º, §§ 4º e 6º, e art. 66; o Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inc. I, arts. 7º e 8º; e a Lei nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, inc. II, arts. 4º e 6º; **(Achado 01)**

VI. Convoque em audiência os Senhores Anderson Luiz Senna Costa e Ruy Carlo Andrade para que, no prazo de 30 dias, apresentem justificativas, tendo em conta possível aplicação das sanções estabelecidas nos artigos 57, II, e 60, ambos da LC nº 01/94, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF, quanto aos seguintes pontos:

- a) execução do contrato em desacordo com o termo de referência, a proposta vencedora e o contrato, quanto aos serviços prestados e aos órgãos e locais atendidos, caracterizando os assim chamados **jogo de planilhas e contrato guarda-chuvas**, violando a Lei nº 8.666, art. 6º, inc. IX; art. 7º, §§ 4º e 6º; e art. 66; e o Decreto Federal nº 3.555/2000, art. 21, inc. II **(Achado 04)**;

- b) execução de obras civis e serviços relacionados sem previsão no termo de referência, na proposta vencedora e no Contrato 6/2009-SEG, contrariando a Lei nº 8.666, art. 6º, inc. IX; art. 7º, §§ 4º e 6º; e art. 66; e o Decreto Federal nº 3.555/2000, art. 21, inc. II **(Achado 02)**;
- c) Falta de conclusão dos serviços, expondo a risco as instalações, em desacordo com a Lei 8.666, art. 73, inc. II, alínea b, c/c art. 76; **(Achado 06)**
- d) Falta de conferência das ARTs fornecidas para o início dos serviços, que não abrangeram todos os ramos de conhecimento técnico necessários com prejuízo da rastreabilidade dos serviços, em caso de vício ou defeito, em desconformidade com a Lei nº 8.666/1993, art. 67, e Resolução Confea nº 1.025/2009, arts. 1º, 2º, 3º e 9º **(Achado 07)**; e
- VII. Convoque em audiência os Senhores Luiz Felipe Ferreira de Souza Viveiros, Anderson Luiz Senna Costa e Ruy Carlo Andrade, para que, no prazo de 30 dias, apresentem justificativas, tendo em conta possível aplicação das sanções estabelecidas nos artigos 57, II, e 60, ambos da LC nº 01/94, c/c o artigo 182, inciso I, do RI/TCDF, quanto ao sobrepreço de R\$ 4.849.586,56, nos serviços prestados pela Adler para operacionalização da rede corporativa da Secretaria de Estado de Governo, fazendo incidir a Lei nº 8.666/93, art. 15, inciso V e a Lei nº 8.429/1992, art. 10, inc. V; **(Achado 05)**
- VIII. Dê conhecimento deste Relatório de Auditoria, do Relatório e Voto do Relator e da Decisão que vier a ser proferida aos representantes legais da empresa Adler para, se quiserem, apresentem manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, com base no art. 17 da LC 01/94, item b do § 2º;
- IX. dê conhecimento à SEG e à Secretaria de Transparência e Controle;
- X. autorize o retorno dos autos à 3ª ICE para o acompanhamento das medidas deliberadas.

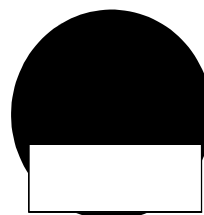
À consideração superior.

Brasília, 31/01/2012.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo**

**Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação**



Luiz Roberto Pereira Bacelette

ACE 422-7

De acordo com as sugestões apresentadas.

À consideração do Sr. Inspetor da 3ª Inspeção de Controle Externo,  
conforme art. 1º da Portaria n.º 188/11.

EM 31 DE JANEIRO DE 2012.

FLÁVIO JOSÉ FONSECA DE SOUZA

**DIRETOR DO NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE  
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

**DIGITIZADO**