



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO nº 7.0100.11

Processo nº: 1355/11e Anexo I

Jurisdicionado: Fundação de Apoio à Pesquisa do DF – FAP/DF

Assunto: Contrato.

Ementa: Contrato nº 25/2010 firmado entre a FAP/DF e a empresa Gestão e Inteligência em Informática Ltda. Indícios de irregularidades na execução do contrato. Inspeção autorizada. Pelas propostas mencionadas.

Valor: R\$ 5.771.400,00 (cinco milhões, setecentos e setenta e um mil e quatrocentos reais),

Sr. Diretor,

Trata-se de inspeção realizada na FAP/DF, autorizada por meio do documento de fl. 10, para exame do Contrato nº 25/2010, firmado com a empresa Gestão e Inteligência em Informática Ltda, em 22.12.2010.

Do Contrato

2. O Contrato nº 25/2010 (fls. 73/79 do Anexo I), celebrado entre a FAP/DF e a empresa Gestão e Inteligência em Informática Ltda., em 22.12.2010, tem como objeto a prestação de serviços e o fornecimento de licenças de uso de ferramentas tecnológicas para gestão de projetos, governança dos programas, ações, aprimoramento e gestão do PROJETO WIRELESS (Internet Pública sem fio no Distrito Federal) integrado ao Projeto de Governança de Serviços Integrados do GDF.

3. Para a contratação da empresa fornecedora do serviço, a FAP/DF



aderiu a Ata de Registro de Preços nº 048/GAP-BR2009 do Comando da Aeronáutica/Ministério da Defesa (fls. 12/67) que vigorou até 22 de dezembro de 2010.

4. Cumpre destacar que o Tribunal disciplinou a possibilidade de utilização de ata de registro de preços de outro ente federativo por órgãos/entidades do GDF, nos seguintes termos: (Decisão nº 1806/2006)

“I - tomar conhecimento, em caráter excepcional, da consulta em apreço; II - informar ao órgão consulente que há possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de outro ente federativo, desde que expresse pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal, conforme dispõe o § 1º do art. 4º da Lei nº 938/1995, e atenda os requisitos que a norma de regência estipula para tal hipótese; III - alertar aquele órgão para o fato de que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejudgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto, consoante prescrevem o § 2º do artigo 1º da Lei Complementar nº 01/1994 e o § 2º do artigo 194 do Regimento Interno deste Tribunal; IV - determinar à Secretaria de Estado de Fazenda que doravante incorpore, nas consultas submetidas a este Tribunal, o parecer técnico-jurídico, exigido pelo § 1º do artigo 194 do Regimento Interno desta Corte, elemento necessário para que esta Corte possa conhecê-las e acerca delas deliberar;(...)”

5. Verificamos que a pesquisa de preços realizada para justificar a vantajosidade dos preços registrados na aludida ata com os praticados no mercado local foi realizada quando da elaboração do projeto básico de fls. 87/99, que culminou na celebração do Contrato nº 09/2010 (fls. 100/104), firmado com a empresa Gestão e Inteligência em Informática Ltda., em 05.08.2010.



6. À nosso ver, não caberia o aproveitamento de pesquisa de preços anteriormente realizada (fls. 68/86), por não refletir os preços de mercado à época da contratação do novo ajuste, considerando o interstício entre a data da pesquisa (maio/2010) e a celebração do Contrato nº 25/2010 (dezembro/2010).

7. Nesse sentido, cabe alertar à FAP/DF que a pesquisa de mercado a que se refere o item II da Decisão nº 1806/2006 deve refletir os preços praticados à época da contratação dos serviços.

Da Inspeção

8. Em consulta ao Siscoex¹, verificamos que a FAP/DF empenhou e pagou à Empresa Gestão e Inteligência em Informática Ltda. o valor de R\$ 585.145,00 (fl. 6), referente à execução do Contrato nº 25/2010 (Ordem de Serviço nº 001/2010, fls. 89/95 do Anexo I)

9. O objeto da O.S. nº 01/2010 compreendeu um estudo de caso de acesso wireless na Praça do Cidadão, localizada na cidade de Ceilândia.

10. Para tanto, as atividades a serem executadas foram descritas na O.S. nº 01/2010² e enquadradas nas descrições dos serviços estabelecidos na Ata de Registro de Preços nº 048/GAP-BR2009 do Comando da Aeronáutica/Ministério da Defesa (fls. 12/67).

11. Cabe mencionar que as atividades de gestão de projetos, descritas na aludida ata, obedecem a uma planilha de precificação dos serviços pelo valor unitário da hora de serviço técnico, considerando a especialidade do serviço executado/produzido (fls. 12/13).

12. Entretanto, percebe-se claramente que as atividades executadas, por meio da O.S. nº 01/2010, são tipicamente operacionais e não se coadunam com as atividades de gestão de projetos.

13. Assim, não deveria ter sido utilizado os preços dos serviços registrados na Ata 048/GAP-BR2009 do Comando da Aeronáutica/Ministério da

¹ Sistema de Controle Externo do TCDF

² Atividades de pré-instalação, montagem e instalação de equipamentos, configuração, conexão da ERB ao link de internet, teste e simulações de acesso e relatórios.



Defesa para efetuar o pagamento da O.S. nº 01/2010, por absoluta falta de correlação/enquadramento entre as atividades de gestão de projetos e as executadas na O.S. nº OS 01/2010 (contratação de link de acesso à internet, instalação de antena, montagem, instalação e configuração de equipamentos, conexão das Estações Rádio Base ao link, entre outras).

14. Nesse sentido, o Sr. Kazuyoshi Ofugi, ex-Diretor-Presidente da FAP/DF, signatário do Contrato nº 25/2010, e o Sr. Sílvio Roberto Sakata, responsável pela aceitação do serviço, deverão apresentar suas razões de justificativas pela falta de aderência dos serviços executados por meio da O.S. nº 01/2010 com os registrados na Ata 048/GAP-BR2009 do Comando da Aeronáutica/Ministério da Defesa, em desacordo com a alínea "e", III, do art. 20 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10;

15. Constatamos, também, que o Contrato nº 25/2010 especifica claramente que o seu objeto é o fornecimento de licença de uso de ferramenta de apoio para gestão de projetos e **a gestão do Projeto Wireless** (grifo nosso), não obstante elencar no cronograma de execução (cláusula quinta do contrato, fls. 74/75 do Anexo I) apenas as tarefas de operacionalização técnica do Projeto Wireless, descritas nos itens 5.1 a 5.2.9 do Termo de Referência (fls. 16/22 do Anexo I).

16. Neste caso, há um descompasso entre o objeto contratual e as tarefas a serem desempenhadas para a sua execução.

17. Esclarecemos que o objeto deve ser definido de acordo com as características dos serviços contratados, nos termos da LL, arts. 7º, §4º, 14, 15, §7º, II, 55, I.

18. Da mesma forma, o Termo de Referência apresenta mais de uma solução de Tecnologia de Informação em seus objetivos específicos (gestão de projetos e implantação/operacionalização da rede, fls. 6/8 do Anexo I), em afronta ao inciso II do art. 5º da IN nº 04/2008 da SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/2010.

19. Assim, a Unidade deverá verificar a possibilidade de separação dos serviços de Tecnologia da Informação, nos termos das Decisões nºs 615/08 e 1294/09 desta Casa, em face do disposto no art. 23, § 1º, Lei 8.666/93.



20. Ressaltamos que a IN nº 04/2008 da SLTI/MPOG, em seu art. 5º, III, dispõe que não poderão ser objeto de contratação a gestão de processos de Tecnologia da Informação, ou seja, cabe ao órgão/entidade fazer a gestão dos seus processos/projetos, sendo permitido a contratação de empresa para prestar o suporte técnico a esses processos, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade, nos termos do §1º do art. 5º do citado normativo.
21. Registra-se, ainda, a ausência de planilha de preços detalhada em custos unitários do Projeto Wireless, a que se refere o § 2º, II, art. 7º da Lei 8.666/93.
22. Quanto à execução da O.S. nº 01/2010 do Contrato nº 25/2010 propriamente dita, não encontramos elementos nos autos que comprovassem o quantitativo de horas realizadas (6.792 HST), bem como relatórios de medições de desempenho dos acessos realizados, de tráfego de dados e evidências das instalações das antenas e dos equipamentos, nos termos da alínea “b.2” do inciso V da Decisão nº 259/2010 desta Casa (fls. 111/113).
23. Registra-se que para consumir o quantitativo de horas pagas, seriam necessários **121**³ (cento e vinte e um) técnicos trabalhando em média 8 (oito) horas diárias, considerando o prazo de 7 (sete) dias entre a solicitação e o aceite da O. S. (fls. 92/93 do Anexo I).
24. Ademais, os documentos apresentados como produtos da O.S nº 01/2010, não agregaram informações efetivas ao projeto.
25. O documento de fls. 114/125 do Anexo I, por exemplo, é um documento que descreve as ações macros a serem desenvolvidas na execução do serviço.
26. A Documentação Técnica, às fls. 187/229 do Anexo I, simplesmente descreve as vantagens da utilização de rede wireless e a sua arquitetura. Tal informação, inclusive, é facilmente obtida em publicações em sítios da Internet, como o Wikipedia.
27. O Manual de Replicação, às fls. 230/237 do Anexo I, não contém

³ $6.792/7 = 970,28 / 8 \text{ horas} = 121 \text{ técnicos}$



nenhuma informação técnica detalhada para a replicação de um modelo de conectividade.

28. O Relatório de execução, às fls. 101/113 do Anexo I e o Relatório de fls. 139/174 do Anexo I, carecem de informações técnicas do desempenho da tecnologia escolhida, tais como: volume de tráfego de dados previstos e o nível de sinal desejável e o efetivamente obtido nos pontos de acesso.

29. Percebe-se, assim, que não houve uma aferição efetiva do esforço por meio da métrica homens-hora realizado para a confecção dos produtos, em afronta ao disposto no § 1º do art. 14 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG⁴.

30. Em suma, o esforço despendido para a entrega dos documentos acima mencionados não correspondeu ao volume de horas despendidas/consumidas para consumir o quantitativo de horas pagas.

31. Observa-se clara ofensa ao Princípio da Razoabilidade, pois não se demonstrou a razoabilidade do pagamento dos serviços contratados (OS nº 01/2010), seja por comparação com serviços equivalentes em dimensões e complexidade, prestados a outros órgãos e entes públicos ou, ainda, por profissionais e empresas com o mesmo grau de especialização.

32. Nesse sentido, o Sr. Kazuyoshi Ofugi, ex-Diretor-Presidente da FAP/DF, signatário do Contrato nº 25/2010, e o Sr. Sílvio Roberto Sakata, responsável pela aceitação do serviço, deverão apresentar suas razões de justificativas pelo pagamento de serviços em valores manifestamente superiores aos praticados no mercado, referente a O.S. nº 01/2010 do Contrato 25/2010, em clara ofensa ao Princípio da Razoabilidade, ao art.15, V, da Lei de Licitações e ao disposto no § 1º do art. 14 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10.

⁴ § 1º A aferição de esforço por meio da métrica homens-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos.



Fato Relevante

33. No decorrer da inspeção, verificamos que a FAP/DF contratou a empresa Gestão e Inteligência em Informática Ltda., em 05.08.2010, com a finalidade de aprimorar os controles de projetos sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e da FAP/DF – Contrato nº 09/2010 (fls. 100/104), nos termos do Pregão Eletrônico nº 48/2009 do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa e a sua respectiva ata de registro de preços (fls. 12/67).

34. Naquela ocasião, a FAP/DF realizou pesquisa de mercado no DF (fl. 68/86) que justificou a vantajosidade dos preços registrados na ata acima mencionada com os praticados no mercado local, em atendimento a Decisão nº 1806/2006-TCDF (fl. 114).

35. A FAP/DF empenhou e pagou à Empresa Gestão e Inteligência em Informática Ltda. o valor de R\$ 600.000,00 (fl. 4), referente a execução do Contrato nº 09/2010 (Termo de Abertura e O.S. nº 01/2010, fls. 115/118 e 119/123, respectivamente).

36. À exemplo da contratação em exame (Contrato nº 25/2010), constatamos que o esforço despendido para a entrega dos produtos acostados às fls. 124/127 (relatório mensal), às fls. 128/151 (planejamento e metodologia), às fls. 152/174 (gestão e governança) e às fls. 175/186 (prova de conceito do software clarity), não correspondeu ao volume de horas despendidas/consumidas, vez que para consumir o quantitativo de horas pagas (6.010 HST, fls. 122/123), seriam necessários 57⁵ (cinquenta e sete) técnicos trabalhando em média 8 (oito) horas diárias, considerando o prazo de 13 (treze) dias entre a data da solicitação (05.08.2010) e a data do pagamento (18.08.2010, fl. 187).

37. À título de exemplo, esta Casa contratou os serviços de consultoria da Price Waterhouse, para elaboração de seu PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação (fl. 110), no valor de R\$ 72.000,00, sendo alocado dois consultores que desenvolveram as atividades no período de três meses.

38. Nesse sentido, o Sr. Kazuyoshi Ofugi, ex-Diretor-Presidente da

⁵ 6.010 HST / 13 dias = 460,30 / 8 horas = 57 técnicos



FAP/DF, signatário do Contrato nº 09/2010, e o Sr. Sílvio Roberto Sakata, executor do contrato (fl. 106), deverão apresentar suas razões de justificativas pelo pagamento de serviços em valores manifestamente superiores aos praticados no mercado, referente a O.S. nº 01/2010 do Contrato 25/2010, em clara ofensa ao Princípio da Razoabilidade, ao art.15, V, da Lei de Licitações e ao disposto no § 1º do art. 14 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10.

39. Registra-se, ainda, que o Contrato nº 09/2010 foi rescindido no mesmo dia da celebração do Contrato nº 25/2010 (fls. 108/109).

Das Conclusões e Sugestões

40. No que se refere aos aspectos formais do Contrato nº 25/2010, constatamos as seguintes impropriedades:

- a) ausência de pesquisa de preços para justificar a vantagem dos preços registrados em ata com os praticados no mercado local, à época da celebração do Contrato nº 25/2010 (item II da Decisão nº 1806/2006);
- b) objeto da contratação não foi definido de acordo com as características dos serviços contratados (LL, arts. 7º, §4º, 14, 15, §7º, II, 55, I);
- c) existência de mais de uma solução de TI, (gestão de projetos e implantação/operacionalização do Projeto Wireless) (inciso II do art. 5º da IN nº 04/2008 da SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32218/10 e Decisões nºs 615/08 e 1294/09 do TCDF, em face do disposto no art. 23, § 1º, Lei 8.666/93);
- d) ausência de planilha de preços em seus custos unitários do Projeto Wireless (§2º, II, art. 7º da Lei 8.666/93);

41. No que tange à execução, as seguintes irregularidades:

- e) falta de aderência dos serviços executados por meio da O.S. nº 01/2010 (contratação de link de acesso à internet,



instalação de antena, montagem, instalação e configuração de equipamentos, conexão das Estações Rádio Base) com os registrados na Ata 048/GAP-BR2009 do Comando da Aeronáutica/Ministério da Defesa (elaboração de planos de projetos, gerência de processos, redesenho, priorização de projetos, definição de indicadores, acompanhamento, gerenciamento e suporte a projeto, medições em projeto). (alínea “e”, III, do art. 20 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10);

f) ausência de relatórios de medições de desempenho dos acessos realizados, de tráfego de dados e evidências das instalações das antenas e dos equipamentos. (alínea “a”, III, do art. 20 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10 e alínea b.2 do inciso V da Decisão nº 259/2010-TCDF).

g) pagamento de serviços em valores manifestamente superiores aos praticados no mercado, referente a O.S. nº 01/2010 do Contrato 25/2010 e a O.S. nº 01/2010 do Contrato 09/2010, não correspondendo ao volume de horas despendidas/consumidas em ambos os ajustes, 6.792 HST e 6.010 HST, respectivamente. (Princípio da Razoabilidade, art. 15, V, da Lei de Licitações, § 1º do art. 14 e alíneas “a” e “e”, III, do art. 20 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10).

42.

Em face do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário que:

- I. tome conhecimento da inspeção realizada na FAP/DF, consubstanciada no Relatório de Inspeção nº 7.0100.11;
- II. alerte:
 - a) ao complexo administrativo do GDF que não poderão ser



objeto de contratação a gestão de processos de Tecnologia da Informação, nos termos do art. 5º, III, da IN nº 04/2008 da SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10, cabendo ao órgão/entidade fazer a gestão dos seus processos/projetos, sendo permitido a contratação de empresa para prestar o suporte técnico a esses processos, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade, nos termos do §1º do art. 5º do citado normativo;

b) à FAP/DF que, doravante, a pesquisa de mercado a que se refere o item II da Decisão nº 1806/2006 deve refletir os preços praticados à época da contratação dos serviços, não podendo ser aproveitada pesquisa anteriormente realizada;

III. determine à FAP/DF que: b.1) verifique a possibilidade de separação dos serviços de Tecnologia da Informação, nos termos das Decisões nºs 615/08 e 1294/09 desta Casa e em face do disposto no art. 23, § 1º, Lei 8.666/93, considerando a existência de mais de uma solução de TI na contratação em exame (gestão de projetos e operacionalização do projeto Wireless), em afronta ao inciso II do art. 5º da IN nº 04/2008 da SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32218/10; b.2) observe o disposto nos arts. 7º, §4º, 14, 15, §7º, II, 55, I da Lei 8.666/93, vez que o objeto de contratação deve ser definido de acordo com as características dos serviços contratados; b.3) elabore planilha de preços detalhada em seus custos unitários do Projeto Wireless, nos termos do §2º, II, art. 7º da Lei 8.666/93 e b.4) nos termos do art. 198 do RI/TCDF, promova a suspensão cautelar dos pagamentos relativos ao Contrato nº 25/2010 até ulterior deliberação desta Corte;

IV. determine a audiência do Sr. Kazuyoshi Ofugi, ex-Diretor-Presidente da FAP/DF, signatário do Contrato nº 25/2010, e o



Sr. Sílvio Roberto Sakata, responsável pela aceitação do serviço (executor do contrato), em razão das irregularidades a seguir elencadas, alertando-os da necessidade de comprovação das alegações, afirmações e conclusões que forem produzidas, ante a possibilidade de aplicação de multa, com fulcro no art. 57, incisos II e III, da inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60, ambos da Lei Complementar nº 1/94-TCDF, e da instauração de tomada de contas especial para se apurar o possível dano aos cofres públicos:

- a) falta de aderência dos serviços executados por meio da O.S. nº 01/2010 do Contrato 25/2010 (contratação de link de acesso à internet, instalação de antena, montagem, instalação e configuração de equipamentos, conexão das Estações Rádio Base) com os registrados na Ata 048/GAP-BR2009 do Comando da Aeronáutica/Ministério da Defesa (elaboração de planos de projetos, gerência de processos, redesenho, priorização de projetos, definição de indicadores, acompanhamento, gerenciamento e suporte a projeto, medições em projeto), em desacordo com a alínea “e”, III, do art. 20 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32218/10;
- b) ausência de relatórios de medições de desempenho dos acessos realizados, de tráfego de dados e evidências das instalações das antenas e dos equipamentos, em desacordo com a alínea “a”, III, do art. 20 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10 e alínea “b.2” do inciso V da Decisão nº 259/2010-TCDF;
- c) pagamento de serviços em valores manifestamente superiores aos praticados no mercado, referente a O.S. nº 01/2010 do Contrato 25/2010 e a O.S. nº 01/2010 do



Contrato 09/2010, não correspondendo ao volume de horas despendidas/consumidas em ambos os ajustes, 6.792 HST e 6.010 HST, respectivamente, em clara ofensa ao Princípio da Razoabilidade, art. 15, V, da Lei de Licitações, § 1º do art. 14 e alíneas “a” e “e”, III, do art. 20 da IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32.218/10;

d) objeto do Contrato nº 25/2010 não foi definido de acordo com as características dos serviços contratados, (Lei 8.666/93, arts. 7º, §4º, 14, 15, §7º, II, 55, I);

e) existência de mais de uma solução de TI no Contrato nº 25/2010, (gestão de projetos e implantação/operacionalização do Projeto Wireless), (inciso II do art. 5º da IN nº 04/2008 da SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32218/10 e Decisões nºs 615/08 e 1294/09 do TCDF, em face do disposto no art. 23, § 1º, Lei 8.666/93);

f) ausência de planilha de preços em seus custos unitários do Projeto Wireless (§2º, II, art. 7º da Lei 8.666/93);

V. restitua os autos à 1ª ICE para as providências decorrentes do item anterior.

À consideração superior.

Brasília, 08/02/2011.

EVERTON PEIXOTO C. DE ASSUMPÇÃO
ACE – MATR. 556-8

De acordo com as sugestões apresentadas.

À consideração do Sr. Inspetor.

Em 08/02/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO



FLÁVIO JOSÉ FONSECA DE SOUZA
DIRETOR DO NÚCLEO DE DE FISCALIZAÇÃO DE TI

DIGITALIZADO