



**Processo nº 17227/2007 E (Anexos I a IX)**

**Origem:** Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

**Assunto:** Dispensa/Inexigibilidade de Licitação.

**Ementa:** Contratação direta emergencial. Serviços de Sustentação de Sistemas de Tecnologia da Informação por Emergência. Remuneração dos serviços em desacordo com o regime contratado (Fábrica de Software). Indício de ato antieconômico. Audiência. Razões de justificativa procedentes. Tomada de contas especial. Conversão e instauração.

**Fundamento para não inserção em pauta:** Res. TCDF 161/03, art. 1º, VI.

**Parecer do Ministério Público:** Procuradora Márcia Farias.

**RELATÓRIO**

Tratam os autos de contratação emergencial efetivada em 11.05.2007, realizada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, envolvendo as empresas Prodata Soluções Inteligentes, Linknet Tecnologia e Comunicação e Adler Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., com fundamento no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93, objetivando a prestação de serviços de Sustentação de Sistemas de Tecnologia da Informação, pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser rescindido tão logo concluído o procedimento administrativo nº 080.020.238/2007, não cabendo às contratadas qualquer tipo de indenização (fls. 3 e 4).

2. Valor das contratações: R\$ 8.145.475,20 (Contrato nº 26/2007-SEDF x Prodata); R\$ 1.972.014,00 (Contrato nº 27/2007-SEDF x Linknet) e R\$ 815.132,82 (Contrato nº 28/2007-SEDF x Adler).

3. Decisão nº 1230/08<sup>1</sup> (fls. 115/116):

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I) tomar conhecimento dos Contratos Emergenciais nºs 26/2007, 27/2007 e 28/2007, firmados pela Secretaria de Educação do Distrito Federal com as empresas Prodata Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda., Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda. e Adler Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., para a prestação de serviços de Sustentação de Sistemas de Tecnologia da Informação; II) determinar à Secretaria de

---

1 Cumprimento prorrogado pelas Decisões nº 3785/08 (fl. 151) e 5641/08 (fl. 158).



Educação do Distrito Federal que apresente, em 30 (trinta) dias, documentos que comprovem a quantidade de alterações/manutenções funcionais realizadas nos Sistemas Sige, Datasige e Renda Minha, objeto dos itens 1.5 e 1.6, do Lote “1” do projeto básico do **Contrato nº 26/2007-SEDF**, conforme a metodologia de remuneração contratada (Ponto de Função); III) autorizar a audiência do responsável nominado no parágrafo 8 do relatório/voto da Relatora, para que apresente suas razões de justificativas, no prazo de 30 (trinta) dias, pelo fato de a remuneração das atividades descritas nos itens 1.3 a 1.4 do projeto básico, objeto do Contrato nº 26/2007-SEDF, não encontrar amparo no regime contratado – “Fábrica de Software”, alertando-o sobre a necessidade de comprovação das alegações, afirmações e conclusões que forem produzidas, ante a possibilidade de aplicação de multa, com fulcro no art. 57, inciso III, da Lei Complementar nº 1/94, e de instauração de tomada de contas especial para apurar eventual dano aos cofres públicos; IV) recomendar à Agência de Tecnologia da Informação do Distrito Federal – AGEMTI que examine a possibilidade de regulamentação da contratação de serviços de manutenção/desenvolvimento de sistemas, pelo regime de “Fábrica de Software”, contemplando os seguintes pontos indicados no Acórdão nº 786/2006 do Tribunal de Contas da União, encaminhando a esta Corte, no prazo de 90 (noventa) dias, as conclusões sobre a matéria: a) a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores e valores aceitáveis; b) a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle; c) a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento; d) a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios; e) a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”, que deve conter, no mínimo: e.1) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados; e.2) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas; e.3) os resultados ou produtos solicitados e realizados; e.4) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e.5) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e.5) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada; V) autorizar o encaminhamento de cópia da Informação nº 153/2007, do Parecer nº 258/08-MF e do relatório/voto da Relatora à Secretaria de Educação do DF e à AGEMTI, em subsídio ao cumprimento desta decisão; VI) autorizar o retorno dos autos à 2ª ICE.

4. Às fls. 121/122, Ofício nº 923/08-GAB-SE, de 27/05/08, apresenta os documentos requeridos pelo item II da Decisão nº 1230/08, os quais passam a constar dos Anexos IV a IX destes autos.



5. Às fls. 124 a 147, razões de justificativa apresentadas por Gibrail Nabih Gebrim (Subsecretário-Chefe da Unidade de Administração Geral da SE), em cumprimento ao item III da Decisão nº 1230/08, assim sintetizadas:

- jamais teve a intenção de ferir ou ignorar qualquer norma legal ou procedimento, em projeto básico ou no contrato;
- atos praticados em defesa do interesse público e norteados pelos princípios da administração pública, previamente aprovados pela Assessoria Jurídico-Legislativa da SE e pela Procuradoria Geral do DF (Parecer nº 95/07);
- nos termos do art. 5º da Portaria SE nº 216/07 (fls. 125/126), não é da competência do ordenador de despesas, s.m.j., verificar se há ou não amparo no regime contratado – fábrica de software -, quanto à forma de remuneração das atividades descritas nos itens 1.3 a 1.4 do projeto básico, objeto do Contrato nº 26/07-SE;
- como ordenador de despesas, adotou todas as precauções possíveis para autorizar a realização de um contrato emergencial, incluindo a designação de executor do Contrato, a quem cabe apresentar justificativas para o questionamento constante do item III da Decisão nº 1230/08, a exemplo do contido na Circular nº 16/07-UAG/SE (fls. 134 a 139) e na Instrução TCDF nº 3/97 (Dispõe sobre procedimentos administrativos para execução de contratos no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal);
- o contrato emergencial em comento tem objeto extremamente técnico e específico (Fábrica de Software), cujo projeto básico, elaborado pela área técnica, foi aprovado pelo Secretário de Estado de Educação;
- caracterização da situação emergencial e razão da escolha do fornecedor já reconhecidas pela Informação nº 153/07-Divisão de Acompanhamento – 2ª Inspeção de Controle Externo (fls. 78 a 91);
- preço justificado pela redução de 11,11%, considerando a média de custos da nova contratação;
- pesquisa de preços efetuada junto a 9 (nove) empresas;
- ausência de prejuízo para o erário;
- redução de custos para a Administração;
- no DF, a utilização do regime de fábrica de software é tão incipiente que, na mesma Decisão nº 1230/08 (item IV), o TCDF faz recomendações a respeito do tema à AGEMTI/DF;
- consequentemente, não soa razoável interpelação incisiva do ordenador de despesas, acerca de tema tão técnico;
- não há erros, tampouco irregularidades cometidas pelo ordenador de despesas;
- não obstante, consultou a área técnica – executor do Contrato nº 26/07-SE e AGEMTI -, obtendo as seguintes informações:



(...) entendemos, também, que desenvolve produtos sistêmicos é afeto ao regime de Fábrica de Software, que é comprovadamente o modelo que permite uma quantificação e precificação mais justa para as partes, mais econômica ao Contratante e que permite uma gestão mais uniforme, segundo padrões estabelecidos mundialmente. Tal entendimento "(...) encontra-se alinhado com o entendimento do TCU (Acórdão nº 78/2006, ...), segundo ...parecer da Excelentíssima Conselheira. Cabe lembrar que essa quantificação é hoje fortemente baseada nas regras de contagem de Pontos de Função elaboradas pelo Grupo Internacional de Usuários de Pontos de Função (IFPUG), um grupo formalmente constituído e sem finalidades lucrativas, em 1986, que define os princípios destas regras. O Contrato em análise leva em consideração, segundo o seu Projeto Básico, que, para a manutenção das soluções, o Contratado deve seguir as regras do IFPUG, definidas na sua versão 4.1.

Porém, este regime, segundo os mesmos padrões mundiais, permite apenas a quantificação e desenvolvimento/manutenção formal de sistemas, não observando em nenhum aspecto outros serviços agregados, que compõem a ideia de dar sustentação a uma solução informatizada. É de nossa experiência que dar sustentação a uma solução envolve serviços e atividades que não encontram respaldo somente no regime de Fábrica de Software, envolvendo outros tipos de serviços de profissionais de TI.(...)

(...)

Mesmo sob o enfoque de realizar diversos serviços associados, esta Secretaria elencou como serviço primário e o grande motivador do Projeto Básico as revisões e incorporação de novos processos sistêmicos em regime de Fábrica de Software. Tanto foi o nosso entendimento, que o título de um dos projetos é 'Contratação em Caráter Emergencial, para Prestação de Serviços de Sustentação de Sistemas de Tecnologia de Informação para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal'. Assim, buscou-se ilustrar sobremaneira o fato primário que gerou a demanda (a manutenção sistêmica),mas demonstra necessária a participação de diversos outros serviços que atuam como componentes interligados na sustentação dos sistemas, **o que na realidade compõem a totalidade dos serviços que foram contratados.**

(...)

Especificamente sobre os serviços atendidos sob o regime de Fábrica de Software, itens 1.5 e 1.6 do Lote I do Projeto Básico, têm-se o acompanhamento formal do uso da quantidade de Pontos de Funções demandados, através de relatórios padrões de controle, relatórios estes que seguem os modelos e padrões adotados pelas regras do IFPUG na sua versão 4.1. Estes relatórios definem claramente o problema a ser resolvido e as funções do tipo dados e do tipo transações envolvidas no respectivo cálculo de Ponto de Função, além de apresentar os



resultados sistêmicos obtidos (telas, relatórios, mudanças de estruturas de dados, processos sistêmicos desenvolvidos, etc.).

(...)

Em contrapartida, diferenciadamente dos serviços de Fábrica de Software, os serviços apontados nos itens 1.3 e 1.4 do Projeto Básico foram mensurados, e são acompanhados na unidade de Horas de Serviço Técnicas, que representa a execução de atividade de suporte à Tecnologia de informação em perfis de serviços diferenciados (ex.: serviços de atendimento, de suporte técnico, etc.) mensuradas pelo seu custo unitário (hora). Novamente tomamos como base o princípio de cotação de preços de mercado.

6. Informação nº 98/09-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento (fls. 183 a 202)<sup>2</sup>, considerando a procedência das justificativas apresentadas, e os indícios da prática de ato antieconômico, sugere, além de outras providências, a conversão do feito em tomada de contas especial, *nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 01/94, deliberando, desde já, pela citação dos Srs. Luiz*

---

2 Ante o exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que: I) tome conhecimento dos esclarecimentos prestados pelo Sr. Gibrail Nabuh Gebrim, mediante documento de fls. 124/133, considerando-os suficientes para o atendimento do item III da Decisão nº 1230/08; II) converter os autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 01/94, deliberando, desde já, pela citação dos Srs. Luiz Paulo Costa Sampaio, Diretor-Presidente da então AGEMTI/DF, Weudes de Souza Evangelista, servidor técnico designado pela AGEMTI/DF e solidariamente a empresa prestadora dos serviços: Prodata Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda, para recolherem, no prazo de trinta dias, a importância de R\$ 381.193,56 (trezentos e oitenta e um mil, cento e noventa e três reais e cinquenta e seis centavos), ou apresentar defesa, considerando as impropriedades constatadas nas ordens de serviços referenciadas nos Quadros 1/3, às fls. 187/191, na vigência do Contrato nº 26/2007 (maio/2007 a novembro/2007): a) identificação incorreta do processo elementar único; b) execução de rotinas/serviços no banco de dados Informix e no Oracle que não agregam funcionalidade ao sistema, ou seja, não amparadas pela metodologia; c) contagem de variáveis de paginação não permitida pela metodologia; III) determine à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do DF que instaure, no prazo de trinta (30) dias, Tomada de Contas Especial com a finalidade de identificar os responsáveis pelo cálculo incorreto da contagem dos serviços em pontos de função, referentes às demandas de serviços de desenvolvimento/manutenção dos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, apurando o valor que deveria ter sido pago de acordo com a metodologia contratada, dispostas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo IFPUG – International Function Point Users, nos demais períodos das contratações emergenciais realizadas (de novembro de 2007 até os dias atuais), tendo em vista as impropriedades acima elencadas e indícios de prejuízo da ordem de R\$ 381.193,56 (trezentos e oitenta e um mil, cento e noventa e três reais e cinquenta e seis centavos, fls. 187/191), quando do exame do Contrato Emergencial nº 26/2007, relativo ao período de maio/2007 a novembro/2007; IV) determine à Secretaria de Estado de Educação do DF que designe servidor com a capacidade de realizar a medição dos serviços de manutenção/desenvolvimento dos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, utilizando-se a técnica de Análise de Ponto de Função, de acordo com as especificações contidas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo IFPUG – International Function Point Users, tendo em vista que a contratação emergencial encontra-se em andamento; V) autorize o retorno dos autos a esta Inspeção para os fins pertinentes.





*Paulo Costa Sampaio, Diretor-Presidente da então AGEMTI/DF, Weudes de Souza Evangelista, servidor técnico designado pela AGEMTI/DF, e, solidariamente, a empresa prestadora dos serviços: Prodata Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda.), para recolherem, no prazo de trinta dias, a importância de R\$ 381.193,56 (trezentos e oitenta e um mil cento e noventa e três reais e cinquenta e seis centavos), ou apresentar defesa, considerando as impropriedades constatadas nas ordens de serviços referenciadas nos Quadros 1/3, às fls. 187/191, na vigência do Contrato nº 26/2007 (maio/2007 a novembro/2007): a) identificação incorreta do processo elementar único; b) execução de rotinas/serviços no banco de dados Informix e no Oracle que não agregam funcionalidade ao sistema, ou seja, não amparadas pela metodologia; c) contagem de variáveis de paginação não permitida pela metodologia.*

7. Demais, sugere a Inspeção seja determinado à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do DF que instaurem, no prazo de trinta (30) dias, Tomada de Contas Especial com a finalidade de identificar os responsáveis pelo cálculo incorreto da contagem dos serviços em pontos de função, referentes às demandas de serviços de desenvolvimento/manutenção dos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, apurando o valor que deveria ter sido pago de acordo com a metodologia contratada, dispostas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo IFPUG – International Function Point Users, nos demais períodos das contratações emergenciais realizadas (de novembro de 2007 até os dias atuais), tendo em vista as impropriedades acima elencadas e indícios de prejuízo da ordem de R\$ 381.193,56 (trezentos e oitenta e um mil cento e noventa e três reais e cinquenta e seis centavos, fls. 187/191), quando do exame do Contrato Emergencial nº 26/2007, relativo ao período de maio/2007 a novembro/2007.

8. Para tanto, argumenta a ICE

- a Secretaria de Educação do DF juntou documentação com a finalidade de comprovar a quantidade de alterações/manutenções funcionais realizadas nos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, objeto dos itens 1.5 e 1.6, do Lote “1” do projeto básico do Contrato nº 26/2007-SEDF, conforme a metodologia de remuneração contratada (métrica Ponto de Função);
- foram encaminhadas as ordens de serviços com a memória de cálculo em pontos de função, relativas aos períodos de maio a outubro de 2007 (Anexos IV a IX);
- do exame realizado nos documentos que subsidiaram o cálculo da contagem em pontos de função, referente às demandas de serviços nos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, constatou-se que várias



ordens de serviço foram calculadas sem que tivessem sido observadas as regras da metodologia contratada, dispostas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função do International Function Point Users Group – IFPUG;

- as regras de contagem para a identificação da menor unidade de atividade significativa para o usuário não foram aplicadas corretamente nos serviços demandados;

- como exemplo, cita-se a OS nº 01, de 29/05/2007 (fls. 129/131-Anexo IV), na qual o requisito do usuário foi o de gerar relatório de capacidade física. Contudo, a configuração/solicitação do relatório foi contada como sendo um processo elementar único, e não como parte do processo de impressão. Neste caso, a configuração, solicitação e a seleção de critérios especificando o que e/ou como os dados serão recuperados ou gerados é parte do processo elementar para fornecer ao usuário os dados (relatório), não sendo um processo elementar por si só (auto-contido). Registra-se que a configuração do relatório não é um processo auto-contido, porque não pode ser executada independentemente da produção do relatório. Assim, a impressão e a configuração do relatório, juntas, são a menor unidade de atividade que é significativa para o usuário. Este entendimento encontra-se claramente especificado no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função do International Function Point Users Group – IFPUG, às fls.(163/165);

- a contratada deveria ter seguido as orientações emanadas pelo IFPUG, referente à identificação de processo elementar único na contagem das demandas abertas, tendo em vista a metodologia de remuneração contratada para a execução dos serviços (métrica Ponto de Função, fls. 402/407-Anexo II);

- diferença paga a maior pela Secretaria de Educação, em razão da não identificação correta do processo elementar único, considerando as seguintes demandas: a) identificação incorreta do processo elementar único (fls. 187 a 189) – total = R\$ 298.033,56; b) serviços/correções realizadas no banco de dados que não encontram amparo na metodologia contratada, pois não foram agregadas funcionalidades aos sistemas sustentados, razão pela qual não poderiam ser contadas na unidade de medida ponto de função; execução de rotinas no banco de dados Informix e no Oracle (alteração de vinculação de escola, rotina de cargas já existentes, etc) que não agregam funcionalidade ao sistema (fls. 189/190) – total = R\$ 71.280,00; c) demandas contadas sem o amparo da metodologia contratada (Análise de Ponto de Função – APF); contagem de variáveis de paginação não permitida pela APF (fl. 191) – total = R\$ 11.880,00;

- indícios de prejuízo ao erário no montante de R\$ 381.193,56, no período: maio de 2007 a novembro de 2007;

- conduta impugnada: inobservância das regras da metodologia de remuneração contratada (medição funcional do sistema), dispostas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo



IFPUG – International Function Point Users, referente às demandas de serviços de desenvolvimento/manutenção dos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, objeto dos itens 1.5 e 1.6 do Contrato nº 26/2007, ocasionando indícios de um prejuízo ao Erário da ordem de R\$ 381.193,56 (trezentos e oitenta e um mil, cento e noventa e três reais e cinquenta e seis centavos), em razão das impropriedades constatadas nas ordens de serviços referenciadas nos Quadros 1 a 3, às fls. 187 a 191;

- responsáveis pela elaboração da análise dos relatórios de ponto de função (fls. 199 a 201-Anexo IV): Luiz Paulo Costa Sampaio (Diretor-Presidente da então AGEMTI/DF), Weudes de Souza Evangelista (servidor técnico designado pela AGEMTI/DF), e ,solidariamente, Prodata Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda. (empresa prestadora dos serviços);

- Concorrência nº 1/2009-CECOM/SEPLAG, lançada com a finalidade de contratar empresa especializada em Tecnologia da Informação para a prestação de serviços técnicos especializados de sustentação de sistemas da Secretaria de Educação, em substituição à contratação emergencial em exame – (Processo nº 3730/09, Decisão nº 1294/2009, fls. 166/167);

- em consulta ao Siscoex, verificou-se que a contratação emergencial se estende até os dias atuais (fl. 162), razão pela qual cabe determinar à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do DF que instaure Tomada de Contas Especial com a finalidade de identificar os responsáveis pelo cálculo incorreto da contagem dos serviços em pontos de função, quantificando o prejuízo nos demais períodos das contratações emergenciais realizadas (de novembro de 2007 até os dias atuais);

- cabe determinar, ainda, à Secretaria de Educação do DF, que designe servidor com a capacidade de realizar a medição dos serviços de manutenção/desenvolvimento dos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, utilizando-se a técnica de Análise de Ponto de Função, de acordo com as especificações contidas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo IFPUG – International Function Point Users, tendo em vista indícios de prejuízo ao Erário no exame da contratação em comento;

- extinção da AGEMTI, por meio do Decreto nº 30.010, de 29 de janeiro de 2009, sendo suas atribuições absorvidas pela SEPLAG (fl. 161);

- Decisão nº 2052/2009, Processo nº 10.892/09 (fl.168) – o Tribunal já determinou à SEPLAG que noticie o andamento das ações iniciadas pela AGEMTI, no sentido de regulamentar as contratações de serviços de Tecnologia da Informação no âmbito distrital, autorizando, ainda, a formação de autos apartados para o acompanhamento desta demanda plenária;

- na esfera federal, a contratação dos serviços de Tecnologia da Informação foi regulamentada por meio da IN nº 4/08, de 19 de maio de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG;

- quanto às justificativas apresentadas, o modelo de contratação em regime de “Fábrica de Software” pressupõe a gestão dos serviços que estão sendo





demandados, tanto por parte da contratada como pela contratante;

- nessa linha, entende-se que não cabe a alegação de que o objeto contratado era absolutamente técnico e incipiente no DF, visto que o modelo contratado é usualmente utilizado pelo mercado, principalmente na execução de serviços de manutenção/desenvolvimento de sistemas;

- quanto ao objeto da demanda plenária (remuneração das atividades descritas nos itens 1.3 a 1.4 do projeto básico, fls. 400/402-Anexo II), o executor do contrato noticiou que os serviços de suporte aos sistemas sustentados, tais como: serviços de atendimento e de suporte técnico, foram acompanhados e mensurados pelo seu custo unitário. Neste caso, considerando que houve um acompanhamento da execução dos serviços de suporte técnico, referente às atividades descritas nos itens 1.3 a 1.4 do projeto básico, entende-se que foram supridos os requisitos solicitados por esta Corte, bem assim que procedem os argumentos apresentados por Gibrail Nabuh Gebrim (item III da Decisão nº 1230/08).

9. Por meio do Parecer nº 1086/09-MF (fls. 205 a 208), o Ministério Público acompanha as sugestões técnicas, *ressalvando que o débito apurado encontra-se apresentado em valores nominais, demandando atualização. Devidamente atualizado pelo SINDEC, totaliza R\$428.213,33 (valores de 2009). Nesse sentido, sugere-se a seguinte redação para o item II: "II) converter os autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 46 da Lei Complementar nº 01/94, autorizando, com base no art. 13, II, da mesma Lei, as citações dos responsáveis solidários indicados no parágrafo 43 da Informação nº 98/2009 (fl. 198) para recolherem, no prazo de trinta dias, a importância de R\$428.213,33 (valor atualizado até dezembro de 2009), ou apresentarem defesa, considerando as impropriedades constatadas nas ordens de serviços referenciadas nos Quadros 1/3, às fls. 187/191, na vigência do Contrato nº 26/2007 (maio/2007 a novembro/2007): a) identificação incorreta do processo elementar único; b) execução de rotinas/serviços no banco de dados Informix e no Oracle que não agregam funcionalidade ao sistema, ou seja, não amparadas pela metodologia; c) contagem de variáveis de paginação não permitida pela metodologia.*

10. É o relatório.



## **VOTO**

11. Procedem as justificativas apresentadas por Gibrail Nabih Gebrim (Subsecretário-Chefe da Unidade de Administração Geral da SE), em cumprimento ao item III da Decisão nº 1230/08.

12. A Informação nº 153/2007-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento, às fls. 78 a 91, já registrava alguns dos esclarecimentos prestados pelo justificante:

- Memo nº 10/2007-SUBIP/SE, da Subsecretária de Planejamento e de Inspeção de Ensino (fls. 1/2 do Anexo/vol.1), justificando a emergencialidade da contratação em face da suspensão dos serviços de manutenção e desenvolvimento dos sistemas de informação e gestão, anteriormente prestados pela CODEPLAN, por força do processo de dissolução daquela empresa (Decreto nº 27.596/2007); bem como devido à necessidade de alimentação e manutenção dos bancos de dados dos sistemas em produção, e da imediata retomada dos serviços para garantia da segurança das informações, e da precisão de dados necessários a regularizar as atividades nas Unidades Administrativas e nas instituições educacionais para o exercício de 2007;

- manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (fls. 340 a 347 do Anexo/vol.2), no sentido da realização de alterações no projeto básico: a) detalhamento dos serviços a serem contratados, demonstrando as consequências que a Unidade sofrerá no caso da descontinuidade dos serviços (fls. 361 a 375 do Anexo/Vol.2); b) consignada a possibilidade de manutenção dos equipamentos atuais com o objetivo de se buscar a redução de custos extras desnecessários (fls. 411 a 413 do Anexo/Vol.2); c) vinculação do período de vigência do contrato à conclusão de procedimento licitatório para a contratação dos recursos fornecidos em caráter emergencial – 180 dias (fls. 572/573 do Anexo/Vol.2); d) contratação somente da continuidade/manutenção dos sistemas e dos quantitativos do parque computacional atualmente implantados (fls. 398 a 429 do Anexo/Vol.2);

- manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa da SE, considerando a inexistência de óbice quanto ao aspecto legal da contratação, após atendimento das recomendações da PGDF, concluindo pela continuidade do processo de contratação, como medida excepcional, em virtude da caracterização da situação emergencial (fls. 568 a 570 do Anexo/Vol.2);

- escolha do fornecedor efetivada após contato com nove empresas de informática (propostas de fls. 440 a 448 do Anexo/Vol.2), e divisão dos serviços em três lotes: Lote 1 – Serviços de Sustentação dos Sistemas SIGE,



DATASIGE e RENDA MINHA, Lote 2 – Locação de Equipamentos e Softwares e Lote 3 – Manutenção da Infra-estrutura da Rede Lógica e Elétrica de Informática, de acordo com as especificações técnicas dos serviços e produtos do projeto básico (fls. 398 a 429 do Anexo/Vol.2);

- contratação das empresas que ofertaram as melhores propostas: fls. 449 a 456 do Anexo/Vol.2, fls. 469 a 476 do Anexo/Vol.2 e fls. 489 a 510 do Anexo/Vol.2. Aceitabilidade dos procedimentos realizados pela Unidade com vistas a se obter a melhor proposta nas contratações em análise;

- preços justificados pela SE, após constatação como os praticados no mercado (fl. 530 do Anexo/Vol.2), além dos recursos desembolsados no contrato anteriormente firmado com a Codeplan, em 2006 (fl. 533 do Anexo/Vol.2). Justificada e caracterizada a hipótese dos incisos IV do art. 24 e I do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, visto que ficaram evidenciados os riscos que a paralisação dos serviços que eram providos pela Codeplan poderiam causar para o funcionamento da Unidade (fls. 376/397 do Anexo/Vol.2), anteriormente comunicados a esta Corte pela Agência de Tecnologia da Informação do GDF, por meio do Ofício nº 215/2007-GAB/PRESI (fls. 12/15);

- embora a SE tenha noticiado redução média dos custos de 11,11%, em relação aos contratos/aditamentos anteriormente firmados com a CODEPLAN, em 2006 (fl. 533 do Anexo/Vol.2), verificou-se que os preços dos serviços contratados, relativos aos Lotes “2” (Locação de Equipamentos) e “3” (Locação e Manutenção da Rede Lógica/Elétrica de Informática), tiveram uma redução de 24,60% e 58,50%, respectivamente, justificando-se a contento o preço desses serviços contratados;

- autorização da dispensa de licitação, em 25.04.2007, do Subsecretário-Chefe da Unidade de Administração Geral, Gibrail Nabih Gebrim, ratificada pela SE (fls. 574 do Anexo/Vol.2).

13. Demais, consideradas as estritas atribuições do ordenador de despesa, não lhe cabe a apresentação de justificativas quanto ao fato de a remuneração das atividades descritas nos itens 1.3 a 1.4<sup>3</sup> do projeto básico,

---

3 **Item 1.1** – Serviços de Operacionalização da Solução de Educação em regime de Datacenter - preços dos serviços não foram individualizados/cotados de acordo com as especificações técnicas do projeto básico (fls. 398/399 do Anexo/Vol.2), recomendação, inclusive, feita pela PRG/DF em seu relatório de uma forma geral (fls. 340/347 do Anexo/vol.2). A esse respeito, a SE alegou a incompatibilidade da solicitação de preços para itens específicos de serviços em regime de Datacenter por entender que alguns itens teriam custo zero. Para a ICE, o fato de a contratada possuir equipamentos e/ou softwares, na qual naturalmente terá ganhos de economia de escala, não deve ser utilizado para se justificar a cotação dos serviços de forma global, pois os serviços de infraestrutura (espaço, segurança, alocação/manutenção de servidores, back-ups), de gerência de Datacenter, fornecimento de softwares (licenças dos produtos) e monitorações de performance e ajustes/otimizações no banco de dados podem ser mensuráveis separadamente, possibilitando, assim, uma avaliação detalhada da composição dos preços deste item. **Itens 1.3 a 1.6 do Lote “1”** - a ICE considera que poderiam ter sido destacados em um lote específico, visto que se referem a serviços de manutenção de sistemas, abrangendo os serviços de coordenação/gerência de



objeto do Contrato nº 26/2007-SEDF, não encontrar amparo no regime contratado – Fabrica de Software.

14. A isso se soma a constatação da Inspeção de que houve acompanhamento da execução dos serviços de suporte técnico, referente às atividades descritas nos itens 1.3 a 1.4 do projeto básico.

15. Além disso, em Voto de fls. 103 a 114, esta Relatora já havia consignado que, a despeito de o tema “Fábrica de Software” não ser inédito neste Tribunal (Processos nº 10478/07<sup>4</sup>, 21211/06<sup>5</sup> e 30924/07<sup>6</sup>), e tendo em

---

projetos e de sustentação, incluindo as manutenções adaptativas e corretivas necessárias nos sistemas contratados (SIGE, DATASIG e RENDA MINHA). Igualmente, os serviços de transmissão de dados, item 1.2 do Lote “1”, e o serviço de atendimento ao usuário – help desk, item 1.7 do Lote “1”, em razão da especialização das empresas que prestam esse tipo de serviço, poderiam fazer parte de lotes específicos do projeto básico. Entretanto, por se tratar de contratação com duração limitada (emergencial), deixa a ICE de recomendar as medidas acima comentadas no presente feito, até porque estará atenta quando do lançamento do edital para corrigir eventuais impropriedades que resultem em restrições à competitividade do certame. **Itens 1.3 a 1.6** do projeto básico que a Secretaria de Educação se dispôs a contratar em regime de “Fábrica de Software” (fl. 378 do Anexo/vol.2) - forma de remuneração dos serviços. Para os itens 1.3 a 1.4 do Lote “1” - atividades de Coordenação/Gerência e Suporte de Sistemas – estipulação de quantidade de horas mês (9.856 hs, fls. 149/150 do Anexo/vol.1); para os itens 1.5 a 1.6 do Lote “1” - atividades de Manutenção dos Sistemas – estipulação de quantidade mensal de Pontos de Função dos sistemas sustentados (400 Pontos de Função, fl. 150 do Anexo/vol.1). A Inspeção registra que, atualmente, a contratação de serviços de informática se deslocou da simples alocação de mão-de-obra com o pagamento por horas-trabalhadas ou por hora de disponibilidade de pessoal, para a mensuração dos serviços prestados, utilizando-se um instrumento de controle que permite acompanhar as etapas de solicitação, atestação, homologação e pagamento dos serviços, geralmente intitulado como “Ordem de Serviço”. Esse modelo de contratação, denominado pelo mercado de “Fábrica de Software”, encontra-se alinhado com o entendimento do TCU (Acórdão nº 786/2006, fls. 16 a 19);

- Tendo em conta que a SE se dispôs a contratar em regime de “Fábrica de Software”, esperava-se a previsão de algum mecanismo de controle para se realizar o pagamento somente com a prestação do serviço realizado. Contudo, observou-se que os valores previstos mensalmente para o Lote “1” foram realizados integralmente, vez que a contratada recebeu o valor total do Lote “1” para os seis meses de contrato no montante de R\$ 8.145.475,20 (oito milhões, cento e quarenta e cinco mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e vinte centavos ) sem considerar os lançamentos do dia 14/12/2007 (fl. 77). Daí inferir-se que serviços tipicamente realizados por demanda, tais como a manutenção dos sistemas da Unidade, itens 1.5 e 1.6 do projeto básico, além dos serviços de gerência/coordenação (itens 1.3 e 1.4), foram pagos pelo valor mensal estimado, em desacordo com o regime de “Fábrica de Software”, a qual a Unidade se dispôs a contratar.

4 Auditoria de regularidade acerca da execução dos Contratos Emergenciais nºs 22 e 53/05, celebrados pela então Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central com a empresa Prodata – Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda. **Relatora: Conselheira MARLI VINHADELI.**

5 Publicação de dispensa de licitação DODF de 14/06/06 - Extrato de contrato nº 15/06 - DODF de 03/07. Contratação da empresa PRODATA para prestação de serviços de tecnologia da informática.

6 Edital de Concorrência nº 6/2007-CECOM/SEPLAG (fls. 135 a 251 – Anexo III), publicado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, do tipo técnica e preço, no regime de execução empreitada por preço unitário, objetivando a contratação de empresa ou consórcio para a prestação de serviços em tecnologia da informação para fornecimento e implantação de Solução



conta o Acórdão – TCU nº 786/2006 - Plenário (Processo – TC nº 020.513/2005-4- Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti)<sup>7</sup>, as

Integrada em Saúde nas Unidades Assistenciais de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF.

7 [...] 68. Pode-se dizer que **o modelo de contratação antes adotado pelo MDIC consistia na reunião de todos os serviços de informática do órgão em um único e grande contrato, adjudicado a uma única empresa, com pagamentos realizados por hora-trabalhada.** 69. É necessário que se esclareça que essa prática, que equivale à contratação dos serviços de um CPD completo e terceirizado, não se restringia ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Em diversos processos examinados pelo Tribunal, verificou-se que foram muitos os casos em que licitações de serviços de informática vinham sendo promovidas pela Administração Pública Federal **sem que se procedesse à divisão do objeto em parcelas, como preconizado pelo art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, apesar de tal alternativa se mostrar viável.** [...]. 70. **Esse modelo apresentava uma série de desvantagens potencialmente causadoras de prejuízos aos cofres públicos e à atividade da Administração.** 71. Como o contrato englobava todos os serviços do setor de informática, os requisitos de habilitação e de pontuação da proposta técnica estabelecidos no edital eram muito abrangentes. Assim, **limitava-se a participação no certame às grandes empresas e se afastavam as empresas de menor porte, especializadas em determinadas áreas da informática. Como consequência, aumentava-se o risco de onerar os futuros preços contratuais, pois se reduzia a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas decorrentes da ampliação da competitividade.** 72. Na fase de execução contratual, verificava-se que todos os sistemas, programas e bases de dados passavam a ser geridos por uma única empresa privada. 73. **Do ponto de vista estratégico, tal situação não atendia ao interesse público. Isso, porque o domínio de uma única empresa sobre a área de informática do órgão poderia resultar na monopolização do conhecimento da operação do setor pela contratada.** Esse monopólio poderia obstaculizar o acesso do órgão ao conhecimento, ocasionar a perda do controle da Administração sobre os sistemas institucionais, incluindo a perda da capacidade de decidir sobre as respectivas especificações, e **criar dependência em relação à empresa para proceder a alterações e manutenção dos aplicativos.** Não custa lembrar que já foram vistos nesta Corte casos em que o órgão praticamente se tornou refém da empresa contratada. 74. **Do ponto de vista da segurança, essa concentração também poderia oferecer riscos. Em primeiro lugar, a empresa contratada teria acesso a todos os sistemas e dados do órgão, inclusive os estratégicos e sigilosos, dificultando o estabelecimento de mecanismos de proteção independentes pela Administração.** Ademais, na hipótese de eventual impossibilidade da empresa em executar o contrato (falência, extinção, dificuldades financeiras, etc.), ficaria obstada a execução de todos os serviços de informática, podendo levar a sério impasse no cumprimento das atividades finalísticas do órgão. Imagine-se, por exemplo, os graves problemas econômicos e sociais que poderiam advir da paralisação dos sistemas informatizados que controlam o comércio exterior e o seguro-desemprego.

75. **Além disso, ao prever o pagamento da contratada com base quase exclusivamente na hora-trabalhada, o modelo anterior poderia causar disfunções com reflexos negativos sobre a economicidade da contratação.** 76. A primeira dessas disfunções correspondia ao que denomino paradoxo do lucro-incompetência. Isso significa que, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração. 77. **Outra disfunção consistia na tendência de se remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade dos profissionais terceirizados.** Com isso, havia a possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados. 78. Os resultados obtidos nos trabalhos de monitoramento desenvolvidos permitem esboçar as linhas básicas de um novo modelo de licitação e contratação de serviços de informática. 79. O novo modelo quebra o antigo paradigma, pois se





baseia na divisão dos serviços de informática em tantos itens quantos sejam tecnicamente possíveis e convenientes ao órgão, como preceituado pelo art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93. 80. Por sua vez, a divisão do objeto permite promover uma licitação independente para cada um dos itens. Nesse caso, torna-se possível o estabelecimento de exigências de habilitação e de avaliação da proposta técnica específicas, porém objetivas, suficientes e razoáveis para aferir a aptidão dos licitantes, evitando-se a formulação de critérios irrelevantes para o cumprimento do objeto. Como vantagem, tem-se a participação de empresas médias e pequenas no certame, com aumento da competitividade e possibilidade de redução de preços. 81. Ademais, como se trata de licitação em que tecnologias, metodologias e recursos são predefinidos pela Administração (a chamada “licitação de meio”, conforme a acepção empregada por Marçal Justen Filho), os critérios adotados na formulação dos quesitos de avaliação da proposta técnica devem dar primazia a aspectos que afirmam a capacidade, a qualificação e a experiência do licitante, entre aqueles previstos no art. 46, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93. Por conseguinte, cumpre evitar o estabelecimento de quesitos de pontuação baseados na assunção de compromissos e obrigações a serem satisfeitos pelo licitante durante a futura contratação, visto que esse tipo de quesito não fornece os elementos necessários para medir a capacidade da empresa em realizar o objeto. 82. Em consequência da divisão do objeto, o modelo também possibilita a contratação independente dos serviços, o que acarreta vantagens, como: a) o estabelecimento de exigências contratuais coerentes com as necessidades verificadas em cada área de serviço, em especial quanto à qualificação do pessoal e às atividades desenvolvidas; b) a redução do risco estratégico e de segurança para a Administração, que não dependerá, como antes, de uma única empresa para dar andamento às atividades do setor de informática; c) a especialização na execução dos serviços, o que enseja mais qualidade e eficiência na obtenção dos resultados pretendidos pela Administração. 83. Quanto à forma de execução indireta de serviços, o modelo dá preferência à prestação de serviços mensurados por resultados em contraposição à simples locação de mão-de-obra. Ou seja, o órgão contrata a empresa para realizar a atividade, por conta e risco da contratada, interessando a ele apenas os resultados ou os produtos obtidos no prazo fixado segundo as especificações estabelecidas, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa empregou. 84. Essa forma de execução permite que a remuneração da contratada seja feita com base na mensuração dos serviços e resultados, evitando-se, ao máximo, o pagamento por horas-trabalhadas ou por horas de disponibilidade do pessoal (postos de serviço). Assim, a Administração paga somente pelos produtos e serviços efetivamente realizados e aceitos conforme as métricas e os padrões previamente estabelecidos. Entre as vantagens derivadas dessa sistemática, vale mencionar a eliminação ou, pelo menos, a fragilização do paradoxo lucro-incompetência e a possibilidade de exercer um controle mais eficaz sobre os resultados da contratação. 85. A fim de implementar essa sistemática de remuneração e assegurar a eficácia do controle, o modelo propõe que a metodologia de mensuração de serviços e resultados seja definida explícita e detalhadamente no edital. Embora a definição da metodologia dependa das peculiaridades de cada serviço e da forma de trabalho do órgão contratante, alguns pontos básicos devem ser observados em sua elaboração, a saber: a) a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.; b) a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle; c) a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento; d) a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”; e) a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios. 86. Uma inovação contida na metodologia de mensuração de serviços e resultados consiste no destaque conferido à avaliação da qualidade. A necessidade de avaliar a qualidade dos serviços executados funda-



se no dever do gestor de maximizar os benefícios decorrentes da utilização dos recursos públicos. Não é demasiado lembrar que, quase sempre, a aceitação de serviços de má qualidade acarreta prejuízos à atividade administrativa, como intempestividade e baixa eficácia das ações, bem assim desperdício de recursos resultante de gastos com o retrabalho. 87. **A avaliação da qualidade deve ser feita de maneira objetiva com a finalidade de evitar questionamentos da empresa contratada e eventual inocuidade da aplicação da avaliação.** Para isso, é necessário que se formalize uma metodologia de avaliação da qualidade, que deve contemplar a definição de variáveis objetivas (ou indicadores) a serem avaliadas e os critérios de avaliação dessas variáveis, incluindo a escala de valores e o patamar mínimo considerado aceitável pela Administração. Ademais, é essencial prever as consequências decorrentes do não-atingimento dos valores mínimos aceitáveis, o que abrange as providências a serem adotadas pelo órgão contratante, inclusive a aplicação de sanções, e as ações a serem desempenhadas pela contratada. 88. **Outro ponto importante da metodologia de mensuração de serviços e resultados consiste na utilização de um instrumento de controle, a “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”. Esse instrumento deve ser empregado nas fases de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento dos serviços.** Por conseguinte, devem estar nele registrados os serviços demandados, os parâmetros de avaliação, os cronogramas de trabalho e os resultados alcançados, entre outros pontos, sem se descuidar da identificação dos servidores responsáveis pela avaliação e atestação. Assim, é desejável que o documento contenha, no mínimo, campos destinados a registrar: a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados; b) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas; c) os resultados ou produtos solicitados e realizados; d) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; f) a identificação dos servidores responsáveis pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados. 89. Por fim, veja-se que **o novo modelo impõe que o órgão contratante faça constar explicitamente dos editais disposição específica e adote providências operacionais para garantir que as atividades de solicitação, avaliação e atestação da realização dos serviços sejam executadas de forma independente da empresa contratada mediante a designação de responsáveis pelas respectivas atividades, devidamente qualificados e sem vínculo com a empresa.** 90. Diante do exposto, é fácil perceber que a implementação desse novo modelo de licitação e contratação fornecerá os meios necessários para assegurar que os serviços de informática sejam tempestiva e efetivamente prestados, com qualidade aceitável e regularidade dos pagamentos. 91. Todavia, deve-se ressaltar que **esses resultados somente serão plenamente alcançados se os órgãos e entidades da Administração Pública estiverem preparados para executar as atividades estratégicas de planejar, definir, especificar, supervisionar e controlar a operação de seus setores de informática de maneira independente das empresas prestadoras de serviço.** Desse modo, fica garantida a autoridade da Administração sobre o funcionamento do setor, incluindo o processo decisório sobre a realização de despesas e a fiscalização dos contratos. Por conseguinte, **é indispensável que se dê atenção à estruturação das unidades de informática integrantes da Administração Pública, o que requer o provimento de recursos humanos qualificados, preferencialmente integrantes do quadro permanente, e o fornecimento dos recursos materiais necessários ao desempenho das respectivas atribuições.** 92. **A nova modelagem, aparentemente simples, mas, na verdade, extremamente complexa, tem exigido deste Tribunal e do MDIC um grande esforço de inteligência e paciência. A fim de tornar mais concretos os resultados advindos desse esforço, entendo que cumpre adotar medidas no sentido de que as conclusões deste trabalho de monitoramento sejam disseminadas no âmbito da Administração Pública com vistas a orientar a ação administrativa.** 93. Assim, proponho que seja **recomendado à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, a partir das diretrizes expostas na seção III deste voto, desenvolva um modelo de licitação e contratação de serviços de informática e oriente normativamente os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal em sua**



preocupações do Tribunal de Contas da União são as mesmas com as quais se depara esta Corte de Contas, quando do exame das licitações para contratação de empresas de informática.

16. Daí ter ponderado sobre a necessidade de desenvolvimento de uma infra-estrutura administrativo-operacional, ainda não existente na Administração Pública, de modo a qualificar os recursos humanos e materiais adequados à situação.

17. Consequentemente, à época, e em face do disposto no art. 4º do Decreto nº 27.662/20078, entendi não se mostrar adequada a expedição de recomendação para regulamentação do tema, no prazo sugerido pela Inspetoria.

18. Com a revogação do citado normativo, pelo Decreto nº 30.010/09<sup>9</sup>, e a consequente extinção da AGEMTI, *compete aos respectivos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal, nos termos do [Decreto nº 29.674 de 05 de novembro de 2008](#)<sup>10</sup>, a avaliação e especificação pertinentes à aquisição de produtos e serviços de Tecnologia da Informação, no âmbito de sua atuação, excetuadas as ações relativas aos sistemas corporativos do Governo, as quais são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do*

---

**implementação.** Como subsídio, cabe remeter à unidade cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo, bem como dos demais acórdãos que fundamentaram as considerações tecidas. 94. Em razão da relevância do tema, penso também que o Tribunal deva monitorar o desenvolvimento dos trabalhos realizados pela Secretaria de Logística, assim como adotar os parâmetros do modelo ora exposto em suas fiscalizações. Logo, cumpre expedir determinações sobre o assunto. 95. É importante também **endereçar um alerta ao Ministério do Planejamento sobre a necessidade de prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração com estrutura organizacional e quadro permanente suficientes para realizar, de forma independente, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atribuições da área.** 96. Tendo em vista ainda que **este Tribunal vem dando andamento a estudo sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços técnicos de informática**, conforme determinado pelo item 9.7 do Acórdão 1.558/2003 - Plenário, entendo que cabe dar conhecimento da matéria à unidade responsável pela tarefa, a Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis, para fins de auxiliar os trabalhos. Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado aprove o Acórdão que ora apresento. (destaquei)

8 Regulamenta a Agência de Tecnologia da Informação do Distrito Federal – AGEMTI-DF e dá outras providências. [...] Art. 4º. **Os aspectos técnicos relativos às contratações de serviços de tecnologia da informação, a serem realizados por entidades da administração direta e indireta do Distrito Federal, deverão ser analisados previamente pela AGEMTI-DF, para promover as sugestões que julgarem pertinentes.**

9 Dispõe sobre a extinção da Agência de Tecnologia da Informação do Distrito Federal – AGEMTIDF, e dá outras providências.

10 Dispõe sobre a vedação de contratação sem regular licitação e prévio empenho, bem assim restringe as contratações em caráter emergencial de bens e serviços pela Administração Pública do Distrito Federal, e dá outras providências.



*Distrito Federal – SEPLAG (art. 1º e parágrafo único).*

19. Daí ter esta Corte determinado à SEPLAG *que, em razão da extinção da AGEMTI/DF pelo Decreto nº 30.010/09, mantenha o Tribunal informado acerca das medidas iniciadas pela indigitada agência no sentido de regulamentar as contratações de serviços de informática no âmbito do GDF e aperfeiçoar os controles sobre o processo de gestão contratual com a implementação do Plano Diretor de Gestão da Informação do GDF (Decisão nº 2052/09; Processo nº 36676/08<sup>11</sup>).*

20. O acompanhamento dessa determinação constitui objeto do Processo nº 10.892/09, ainda sem relator designado.

21. Na esfera federal, a regulamentação do processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional se deu por intermédio das Instruções Normativas nº 2/08<sup>12</sup> e 4/08<sup>13</sup>, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

22. Referida IN nº 4/08 dispõe que *a Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende [...] fixação de procedimentos e de critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores e valores; e forma de pagamento, que deverá ser efetuado em função dos resultados obtidos (art. 14, II, a e i).*

23. A esse respeito, ausente a necessária regulamentação na esfera distrital, e em face do princípio da legalidade administrativa, considero desarrazoado exigir do administrador a utilização do Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função do International Function Point Users Group – IFPUG<sup>14</sup>, ainda que essa ferramenta seja de larga utilização *pela grande*

---

11 Pregão Eletrônico nº 1.279/2008 – CECOM/SUPRI/SEPLAG, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos para sustentação de uma Solução Tecnológica Integrada de Gestão de Programas Sociais que atenda a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST/DF. **Relator: Conselheiro MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO.**

12 Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

13 Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

14 Fonte: [www.bfpug.com.br](http://www.bfpug.com.br) - **Pontos de função** são uma medida funcional de tamanho de software, introduzida em 1979 por Alan Albrecht da IBM. **Medida funcional de tamanho de software** é um conceito definido pelo padrão ISO/IEC 14143-1:1998 e refere-se à medição do tamanho do software considerando-se apenas a funcionalidade solicitada e recebida pelos respectivos usuários. Nesse sentido, uma medida funcional de tamanho é uma medida **externa**, pois mede somente aquilo que é percebido pelos usuários do produto de software, independentemente da forma de implementação escolhida. A contagem dos pontos de função é regulamentada pelo **International Function Point Users Group (IFPUG)**, organização internacional sem fins





*maioria das organizações que realizam algum tipo de medição funcional de tamanho de software.*

24. A propósito disso, este Tribunal já havia recomendado à AGEMTI, agora extinta, que examinasse a possibilidade de regulamentação da contratação de serviços de manutenção/desenvolvimento de sistemas, pelo regime de “Fábrica de Software”, contemplando os pontos indicados no Acórdão nº 786/2006 – TCU, encaminhando a esta Corte as conclusões sobre a matéria (Decisão nº 1230/08, item IV, fls. 115/116).

25. O exame dessa recomendação passa a ser da competência da

---

lucrativos sediada nos Estados Unidos da América. O IFPUG publica o **Counting Practices Manual** (Manual de Práticas de Contagem), atualmente em sua versão 4.2.1, que estabelece os padrões para o cálculo dos pontos de função. Para garantir a padronização dos procedimentos de contagem, o IFPUG oferece certificação na técnica e divulga os profissionais certificados através de seu site na Internet – [www.ifpug.org](http://www.ifpug.org). O método do IFPUG foi oficializado através do padrão internacional ISO/IEC 20926 de 2002. A contagem dos pontos de função é realizada com base em cinco tipos de componentes de software: arquivos internos, arquivos externos, entradas, saídas e consultas. Esses termos possuem um sentido específico na FPA - **Function Point Analysis** (Análise de Pontos de Função) e a identificação e classificação dos componentes exige conhecimento especializado. Os pontos de função são utilizados como fator normalizador do tamanho do software, permitindo o estabelecimento de métricas tais como **produtividade** (pontos de função produzidos por pessoa-mês), **taxa de entrega** (homens-hora para a produção de um ponto de função), **densidade de defeitos** (defeitos encontrados por ponto de função) e outras. A taxa de entrega também pode ser denominada produtividade, o que pode causar confusão. A melhor opção é deixar clara a nomenclatura utilizada em cada caso. Vem crescendo a utilização, pelas empresas brasileiras, dos pontos de função nos contratos de fornecimento de software, seja através da cotação de preços por ponto de função, ou através da quantificação dos serviços através de medições de pontos de função. No mundo, os pontos de função do IFPUG são utilizados pela grande maioria das organizações que realizam algum tipo de medição funcional de tamanho de software. **Como os Pontos de Função são contados?** Veja uma resposta para esta pergunta clicando [aqui](#). **Os Pontos de Função medem as horas necessárias ao desenvolvimento de um projeto?** Embora exista uma forte relação entre o tamanho funcional de um software (medido em Pontos de Função) e o esforço gasto no seu desenvolvimento (medido em pessoas-hora), os Pontos de Função não medem diretamente o esforço de desenvolvimento. Nesse sentido, os Pontos de Função são semelhantes ao metro quadrado na construção civil: embora o metro quadrado influa consideravelmente no esforço de construção e no custo de um imóvel, outros fatores poderão contribuir tanto ou mais quanto o metro quadrado. Exemplos de fatores são a localização do imóvel, a idade, o material utilizado na construção e acabamento, o prestígio do arquiteto, etc. Da mesma forma, dois sistemas podem ter a mesma medida em Pontos de Função e preços totalmente diferentes. Por exemplo, um sistema pode ser monousuário, implementado em uma ferramenta como o Access; o outro pode ser uma aplicação web com várias camadas, envolvendo um mainframe e sofisticados dispositivos de segurança. Neste caso, certamente a quantidade de horas e o preço de cada um desses sistemas será completamente diferente. A conclusão é que o tamanho em Pontos de Função é apenas um dos fatores que influem sobre o esforço de desenvolvimento e sobre o custo de um sistema. Outros importantes fatores são a confiabilidade desejada para o software, a metodologia de desenvolvimento utilizada, o nível de testes requerido, a complexidade dos algoritmos, a dificuldade da plataforma computacional, o estilo de interface com o usuário, o grau de reutilização desejado, a capacidade e experiência da equipe, a disponibilidade de ferramentas de software adequadas e outros.





## SEPLAG.

26. De todo o modo, no presente caso, o Contrato nº 26/2007-SEDF x Prodata (fls. 584 a 592 – Anexo III) prevê, dentre as obrigações da contratada, a obrigatoriedade de prestação dos serviços em conformidade com as especificações do projeto básico (fls. 89 a 148 – Anexo I) e da proposta da empresa, documentos esses integrantes do Processo nº 080.000.505/07 (cláusula 9.1, fl. 587 – Anexo III).

27. O projeto básico, por sua vez, prescreve que os *serviços serão solicitados e medidos segundo o **processo de contagem de Pontos de Função** [...], conforme a metodologia descrita no Manual de Práticas e Contagens [...], publicado pelo IFPUG [...]* (fl. 141 – Anexo I).

28. Consequentemente, estando as partes contratadas vinculadas aos termos do ajuste pactuado (princípio da vinculação ao instrumento convocatório<sup>15</sup>), e havendo a Inspeção detectado indícios de prejuízo ao erário, em decorrência da inadequada medição dos serviços contratados, de acordo com o método previsto (Manual do IFPUG), acolho as sugestões técnicas, com a ressalva feita pelo MP, de conversão destes autos em TCE (art. 46<sup>16</sup> da LC nº 1/94), com a citação dos identificados responsáveis<sup>17</sup> (art. 13, II<sup>18</sup>, da LC nº 1/94), e de instauração de similar procedimento, em autos apartados (art. 9º<sup>19</sup> da LC nº 1/94), além da determinação à Secretaria de

---

15 Lei nº 8.666/93 – Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

16 Art. 46. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 84 desta Lei. Parágrafo único. O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo tramitará em separado das respectivas contas anuais.

17 Luiz Paulo Costa Sampaio (à época, Diretor-Presidente da extinta AGEMTI/DF), Weudes de Souza Evangelista (servidor técnico designado pela AGEMTI/DF), e, solidariamente, a empresa prestadora dos serviços (Prodata Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda.).

18 Art. 13. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal: [...] II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;

19 Art. 9º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Distrito Federal, na forma prevista no inciso VI do art. 6º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências, com vista à instauração de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.



Educação, concernente à designação de servidor capacitado para realizar a medição dos serviços emergenciais, ainda em andamento.

29. Essa última determinação, relativa à necessária qualificação de recursos humanos, vem ao encontro do interesse da própria jurisdicionada, e tem o condão de evitar a ocorrência de casos da espécie.

30. De lembrar que o citado Decreto nº 29.674/08 *estipulou o prazo máximo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste Decreto, para que os Órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal regularizem a situação contratual de todos os serviços de natureza continuada e de fornecimento de bens, que ainda não tenham sido objeto de regular procedimento licitatório e de prévio empenho da despesa, inclusive de contratos encerrados em exercícios anteriores* (art. 2º).

31. Estando o Contrato emergencial nº 26/07-SE x Prodata em andamento, cumpre às jurisdicionadas competentes, no caso, Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal, prestarem os esclarecimentos a este Tribunal, acerca da continuidade do referido ajuste (art. 6º e parágrafo único<sup>20</sup> do Decreto nº 29.674/08).

32. A título de esclarecimento, lembro que, nos autos de nº 10478/07<sup>21</sup>, em acolhimento a Voto por mim proferido na Sessão Ordinária nº 4243, de 02/04/2009, este Tribunal decidiu, a respeito de tema similar: ***I. tomar conhecimento das justificativas apresentadas em cumprimento à Decisão nº 5341/07, para, no mérito, considerá-las insubsistentes para infirmar a antieconomicidade do Contrato nº 53/05, firmado entre a Codeplan e a empresa Prodata – Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda.; II. determinar, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 1/94, a conversão dos autos em tomada de contas especial, com vistas ao***

---

20 Art. 6º À Corregedoria-Geral do Distrito Federal caberá acompanhar o cumprimento deste Decreto, podendo, sempre que se fizer necessário, promover auditoria nos processos que tratam dos procedimentos licitatórios e nos contratos firmados, inclusive quanto a sua execução, podendo requisitá-los para examinar sua regularidade e/ou determinar a agilização de sua instrução, de modo a viabilizar a realização do certame pretendido. Parágrafo único A Corregedoria-Geral poderá ainda prestar colaboração técnica na formulação das razões e justificativas a serem apresentadas pelos Órgãos e Entidades do Governo do Distrito Federal perante o Tribunal de Contas do Distrito Federal, quando o edital ou o contrato tiverem seu processamento suspenso em decorrência de decisões daquela Corte de Contas, cabendo-lhe intervir também nos casos em que haja posicionamentos divergentes entre os Órgãos e Entidades do Governo do Distrito Federal, ficando a seu exclusivo critério autorizar o encaminhamento de eventuais representações, quando a matéria assim o exigir.

21 Auditoria de regularidade acerca da execução dos Contratos Emergenciais nºs 22 e 53/05, celebrados pela então Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central com a empresa Prodata – Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda.



***ressarcimento ao erário da quantia de R\$ 5.677.577,91 (cinco milhões, seiscentos e setenta e sete mil, quinhentos e setenta e sete reais e noventa e um centavos), resultante de pagamento por serviços supostamente executados em regime de Fábrica de Software, para os quais não há qualquer comprovação nos documentos relativos à execução do Contrato nº 53/05; [...]. O voto do Revisor, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, datado de 27.03.09, não teve acolhida nesta assentada. Impedido de participar do julgamento deste processo o Conselheiro RENATO RAINHA<sup>22</sup>.***

33. Esclareço que o objeto do Processo nº 10478/07 não se confunde com a matéria tratada nos presentes autos. Neste, cuida-se de Contrato celebrado entre a PRODATA e a Secretaria de Educação do DF; naquele, de ajuste entre a referida empresa e a CODEPLAN.

34. Ante o exposto, com as adequações que proponho, voto por que o Tribunal:

I) tome conhecimento dos documentos juntados ao feito;

II) considere:

a) cumprida a Decisão nº 1230/08;

b) procedentes as justificativas apresentadas por Gibrail Nabih Gebrim;

III) determine:

a) à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal que, no prazo de trinta (30) dias:

1) instaurem tomada de contas especial com a finalidade de identificar os responsáveis pelo cálculo incorreto da contagem dos serviços em pontos de função, referentes às demandas de serviços de desenvolvimento/manutenção dos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, apurando o valor que deveria ter sido pago de acordo com a metodologia contratada, disposta no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo IFPUG – International Function Point Users, nos demais períodos das contratações emergenciais realizadas (de

---

22 Decisão nº 1943/09.



nov/2007 até os dias atuais), tendo em vista as impropriedades acima elencadas e os indícios de prejuízo ao erário, especificado no item IV abaixo;

2) esclareçam a esta Corte de Contas os motivos da continuidade do Contrato nº 26/07-SE x Prodata, em aparente desconformidade com o disposto no art. 2º do Decreto nº 29.674/08;

b) à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que designe servidor capacitado para realizar a medição dos serviços de manutenção/desenvolvimento dos Sistemas SIGE, DATASIGE e RENDA MINHA, utilizando-se a técnica de Análise de Ponto de Função, de acordo com as especificações contidas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo IFPUG – International Function Point Users, considerado o desenrolar da contratação emergencial em comento;

IV) autorize:

a) a conversão destes autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 46 da LC nº 1/94, e a citação dos responsáveis indicados no parágrafo 28 deste Relatório/Voto, com fundamento no art. 13, II, do mesmo diploma legal, para apresentarem defesa, ou recolherem, no prazo de 30 (trinta) dias, a importância de R\$ R\$ 428.213,33 (quatrocentos e vinte e oito mil duzentos e treze reais e trinta e três centavos), atualizada até dez/09, considerando as seguintes impropriedades constatadas nas Ordens de Serviços referenciadas nos Quadros 1 a 3, às fls. 187 a 191 da Informação nº 89/09-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento, relativas ao Contrato nº 26/2007-SE x Prodata, no período de mai/2007 a nov/2007):

- 1) identificação incorreta do processo elementar único;
- 2) execução de rotinas/serviços no banco de dados Informix e no Oracle que não agregam funcionalidade ao sistema, ou seja, não amparadas pela metodologia disposta no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função, publicado pelo IFPUG – International Function Point Users;
- 3) contagem de variáveis de paginação não permitida



pela referida metodologia;

b) o encaminhamento de cópia da Informação nº 98/09-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento, do Parecer nº 1086/09-MF e deste Relatório/Voto aos jurisdicionados acima indicados, em subsídio ao cumprimento da decisão que vier a ser prolatada;

c) o retorno dos autos à 2ª ICE.

Sala das Sessões, 20 de outubro de 2009.

**Marli Vinhadeli**  
**Conselheira**